
L'Organisation Mondiale du Commerce et l'agriculture

La souveraineté alimentaire menacée par les accords commerciaux

Daniel Van Der Steen
Alex Danau
Marek Poznanski

Collectif **S**tratégies **A**limentaires
Novembre 1999



Ce dossier est publié avec le soutien financier de
la Direction générale du Développement (DG VIII) de la Commission européenne
et de la Direction générale de la Coopération internationale

Introduction	6
A la base de nos propositions	7
Chapitre I. L'essentiel sur le GATT et l'OMC	
L'origine	8
Ce que sont le GATT et l'OMC	8
Un processus simple	9
Les principes fondamentaux du GATT/OMC	9
La clause de la nation la plus favorisée	9
Le traitement national	11
Les nombreux aménagements aux principes	11
Les exceptions générales	11
La clause de sauvegarde	11
Les droits antidumping	11
Des exceptions pour les zones de libre-échange et les unions douanières	11
Le traitement particulier pour les pays en développement	13
Les dérogations	13
L'exception agricole	13
Les subventions	14
Les restrictions quantitatives	14
Chapitre II. Les principales étapes du GATT et des enjeux agricoles	
La création du GATT en 1948	15
Aperçu des principaux cycles de négociation du GATT et de l'OMC	16
Le cycle de Genève (1947)	16
Les cycles d'Annecy, de Torquay et de Genève (1949-1956)	16
Le cycle Dillon (1960-1962)	16
Le cycle Kennedy (1963-1967)	17
L'accord multi-fibres (1974)	17
Le cycle de Tokyo (1974-1979)	17
Le cycle d'Uruguay (1986-94)	17
Un cycle du Millénum à partir de fin 1999 ?	19
Que se passe-t-il entre les différents cycles ?	19
Le contexte et le déroulement du cycle d'Uruguay (1986-94)	20
La guerre commerciale sur les marchés agricoles	20
La vague néolibérale	20
Les pratiques protectionnistes au banc des accusés	20
Un instrument de comparaison	21
La prospective sur les effets de la libéralisation	22
Des Etats anticipent sur les résultats des négociations du cycle d'Uruguay	22
Les principales étapes des négociations de l'Uruguay round	22
Chapitre III. L'acte final reprenant les résultats des négociations du cycle d'Uruguay	
Présentation de l'acte final	24
L'Organisation mondiale du commerce	27
Les nouvelles missions confiées à l'OMC	27
Les structures de l'OMC et ses différents organes	27
L'accord agricole	29
Généralités	29
L'accès au marché	31
La réduction des soutiens domestiques ou internes	34
La réduction des soutiens aux exportations	34
L'Accord agricole : une logique contestable dès le départ	36
L'accord sur l'application des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS)	37
L'origine de l'accord SPS	37



Le Codex alimentarius, instrument du nivellement des normes par le bas	37
Les effets de l'accord SPS sur la viande bovine aux hormones, sur les OGM... ..	38
L'accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC-TRIPS)	39
Le rôle de l'accord	39
Les grandes manœuvres autour de la révision de l'article 27.3 (b)	39
Positions des États sur les droits de propriété intellectuelle	41
L'accord sur le nouveau système de règlement des différends	43
Un système multilatéral plus efficace.....	43
Un système qui renforce l'OMC	43
La procédure de règlement des différends.....	45
Un système dont l'efficacité varie selon l'utilisateur.....	45
Le différend Etats-Unis / Union européenne sur la viande de bœuf aux hormones	46
L'accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC-TRIMS) ..	50
L'accord sur la surveillance des politiques commerciales nationales	50
Le mécanisme de surveillance des politiques commerciales nationales	50
L'organe d'examen des politiques commerciales	50
Mesures concernant les effets négatifs possibles de la mise en œuvre des mesures du cycle d'Uruguay pour les PMA et les PVD importateurs nets de produits alimentaires	51
Chapitre IV. L'évaluation de l'accord agricole	
Pour l'évaluation des effets de l'accord agricole.....	52
La mise en œuvre des engagements de réduction des soutiens	52
Les effets sur le commerce agricole mondial	54
Les considérations non commerciales (non trade concerns)	54
Une évaluation plus complète.....	55
La dérégulation conduit l'agriculture paysanne à la faillite.....	55
Les agricultures liées par l'ouverture des frontières	55
La référence aux prix du marché mondial n'est pas universelle.....	55
Sous l'effet du dumping, les agricultures se désintègrent.....	56
Trois exemples d'agricultures "ajustées"	58
Au Mexique, la libéralisation de l'agriculture a sonné le glas pour les petits paysans	58
La culture du maïs aux Philippines	59
L'orientation du secteur agricole de l'Union européenne déterminée par le GATT	60
Chapitre V. Contexte, positions et enjeux face à de nouvelles négociations agricoles	
Le contexte précédant le "cycle du millénium"	62
L'expérience des négociations du cycle d'Uruguay	62
De meilleures possibilités d'évaluation	62
Le contexte idéologique et géostratégique	63
Une quête de légitimité auprès de la société civile.....	64
Une quête de légitimité auprès des pays en développement.....	64
Les positions des principaux groupes en présence	67
L'Union européenne	68
Les Etats-Unis	69
Les pays en développement.....	71
Le groupe de Cairns	72
Les enjeux agricoles du nouveau cycle	72
Poursuivre la négociation agricole sans évaluer ?	73
Quelques questions spécifiques qui pourraient être soulevées lors des prochaines négociations ..	74
Chapitre VI. Des propositions politiques pour le nouveau cycle	
Principes et stratégie d'action	76
La réforme de l'OMC	76
La préparation d'alternatives	76
La recherche de cohérence et l'imposition d'un calendrier	77

Trois groupes cibles essentiels	77
Propositions politiques concernant l'OMC	77
Redéfinir la notion de dumping d'une manière plus large	77
Discriminer les aides publiques en fonction des atteintes à la souveraineté alimentaire et à la protection des agricultures vivrières	77
Rendre les règles de l'OMC compatibles avec l'esprit de la Convention de Lomé	78
Mieux prendre en compte les intérêts spécifiques des pays en développement et des pays les moins avancés	78
Appuyer les gouvernements des pays les moins avancés pour une meilleure participation	78
Défendre les normes de qualité et les consommateurs	78
Garantir la souveraineté alimentaire dans les négociations sur les investissements	79
Exclure la "biodiversité" de l'accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC)	79
Inclure des correctifs monétaires dans les règles de l'OMC	79
Évaluer avant d'aller plus loin	79
Propositions politiques hors OMC	80
Une autre réforme pour la PAC	80
Le soutien de l'Union européenne aux pays ACP et à d'autres partenaires du Sud dans le renouvellement de la Convention de Lomé	80
Des lois contre la concentration dans le domaine agricole	81
Un soutien en faveur des marchés locaux	81
 Annexes	
OMC 1999/2000 : 10 revendications de la plate-forme souveraineté alimentaire	82
Les membres du GATT et de l'OMC	84
Plan de l'acte final	87
 Glossaire des termes utilisés dans les négociations et les accords de l'Organisation mondiale du commerce	89
Liste des sigles	93
Bibliographie	94

Introduction

Au moment où les négociations commerciales touchant au secteur agricole doivent être relancées à l'occasion de la réunion ministérielle de Seattle de la fin du mois de novembre 1999, le présent dossier fournit des éléments d'information et d'évaluation qui devraient contribuer à une meilleure compréhension de l'Organisation mondiale du commerce et de son incidence sur les enjeux agricoles et alimentaires.

La libéralisation du commerce dans le secteur agricole pose des questions aussi importantes pour les populations que les atteintes à la souveraineté alimentaire, la marginalisation des petits paysans, la paupérisation dans les zones rurales et la perte de maîtrise sur les ressources naturelles (terres, eau, semences, biodiversité...).

De nombreuses personnes et associations s'interrogent sur le devenir de l'agriculture européenne et du développement rural, alors que les populations manifestent leurs inquiétudes au sujet des atteintes à la qualité des aliments, et de leurs conséquences sur leur santé.

Il ne faut pas ignorer les griefs qui s'expriment à l'encontre du fonctionnement de l'OMC, qui empiète de plus en plus sur la vie des gens sans qu'il n'y ait ni adhésion ni contrôle citoyens.

En 1993 et 1994, après avoir mené avec une cinquantaine d'autres organisations belges une campagne⁽¹⁾ contre la ratification des accords du cycle d'Uruguay par les Parlements belge et européen, nous avons constaté à quel point des lacunes considérables existaient en matière d'information sur ces accords. Ce manque d'information était flagrant non seulement auprès du public et des organisations de la société civile, mais également auprès de nombreux responsables et mandataires politiques.

Les interventions du CSA au sein de la plate-forme souveraineté alimentaire, initiée en Belgique à l'occasion du Sommet Mondial de l'Alimentation (Rome, 1996), visaient déjà à atteindre une meilleure implication des ONG de divers secteurs dans le dossier agricole de l'OMC.

Cette plate-forme poursuit toujours son action et continue à sensibiliser le public et les responsables politiques sur la question de la souveraineté alimentaire. Car si aujourd'hui, tant les uns que les autres semblent plus sensibles aux différents enjeux des accords commerciaux, le débat sur le dossier agricole reste difficile à mener compte tenu de la complexité du sujet et des larges divergences qui subsistent sur l'appréciation de la place que l'agriculture occupe dans la société, ainsi que des contraintes spécifiques qui pèsent sur elle.

(1) Campagne "GATT : moratoire pour un débat de société"

À la base de nos propositions

Les politiques de libéralisation du commerce agricole menées jusqu'à présent répondent davantage aux intérêts de l'agro-industrie qu'aux besoins de la paysannerie, des consommateurs et des citoyens en général.

Trop souvent présentées comme une opposition entre le Nord et le Sud, ce sont deux visions du développement qui s'opposent, celle de la pensée unique concédant tout au marché, et celle du citoyen, qui souhaite réorienter l'économie au service de l'Homme. L'agriculture, comprise comme une activité multifonctionnelle, révèle particulièrement ces aspirations et les contraintes mercantilistes qui pèsent sur elle. La quête d'un développement rural équilibré et durable peut permettre de construire une synthèse entre les revendications des peuples du Sud et du Nord, entre citadins, périurbains et ruraux.

En tant qu'Européens, nous sommes convaincus que la fonction du secteur agricole ne se résume pas à la production d'aliments au moindre coût. L'agriculture assure seule de multiples autres fonctions : elle est le pilier de la sécurité alimentaire, contribue à offrir des emplois dans toutes les régions et agit sur leur développement, gère l'espace rural (espace de production pour les agriculteurs, de vie pour les ruraux, ou de détente pour les urbains) et ses ressources naturelles. Dans les pays les plus pauvres du Sud, les enjeux sont encore plus cruciaux et concernent directement la survie physique des populations, en particulier dans les pays où la population active se retrouve majoritairement dans le secteur agricole et où ce secteur est stratégique pour un développement économique et social durable du pays.

Dans les propositions que nous formulons à la fin du document, nous nous sommes préoccupés d'une part, du besoin dans l'Union européenne d'assurer l'avenir des exploitations familiales qui forment la base d'un modèle agricole européen original, auquel les citoyens sont attachés, et d'autre part, des besoins en matière de développement agricole, d'environnement et de sécurité alimentaire dans les pays les plus pauvres.

Les nouveaux accords sur lesquels pourraient déboucher les futures négociations doivent donc privilégier les politiques basées sur la souveraineté alimentaire. Celle-ci fonde le droit de tout pays ou région à déterminer sa propre politique agricole et alimentaire en fonction de ses besoins et en étroite collaboration avec les organisations de producteurs et de consommateurs aussi bien qu'avec les organisations internationales compétentes.

Aussi croyons-nous qu'il est indispensable de modifier fondamentalement les règles de l'OMC, héritées des précédents cycles du GATT, de manière à assurer un équilibre et une équité tant dans l'accès aux marchés internationaux qu'en ce qui concerne les mesures de soutien à l'agriculture. Il s'agirait aussi de refonder les politiques agricoles, qui ont conduit à l'industrialisation, à la concentration et à la surproduction, et d'appuyer la mise en place de politiques agricoles régionales, en Afrique en particulier, pour autant que cela demeure possible.



L'essentiel sur le GATT et l'OMC

L'origine

L'Accord général sur le commerce et les droits de douane (GATT) est entré en vigueur le premier janvier 1948. Il a été négocié en 1947 par un groupe restreint de 23 Etats, "en marge" de la conférence internationale pour le commerce convoquée par la jeune Organisation des Nations Unies qui, elle, n'a pas abouti et a laissé une charte qui n'est jamais entrée en vigueur. Du projet ambitieux, initié par les Etats-Unis, l'Accord général n'aura retenu que les droits de douane.

Après plus de cinquante ans de fonctionnement provisoire, mais ayant engrangé des réductions importantes des tarifs douaniers, le GATT s'est étendu à de nouveaux domaines et a donné lieu à une nouvelle organisation internationale : l'Organisation mondiale du commerce. Cette transformation résulte des très laborieuses et vastes négociations du cycle d'Uruguay qui, hormis les acquis de l'Acte final entré en vigueur le premier janvier 1995, fixait déjà un calendrier de négociations dont les échéances viennent buter sur le nouveau millénaire. Le cycle du Millénaire doit s'ouvrir à Seattle sur la base du calendrier prévu par l'Acte final du cycle d'Uruguay, mais pas exclusivement.

Tableau : Les membres du GATT et de l'OMC (voir en annexe, p.84)

Ce que sont le GATT et l'OMC

Le GATT, c'est l'accord général sur le commerce et les droits de douanes (tarifs). La dénomination est sans ambiguïté, l'objet de l'accord est bien l'organisation du commerce international des marchandises. Il s'agit d'un accord international comprenant une série d'instruments juridiques, repris dans le recueil des traités des Nations Unies (RTNU), auxquels se sont engagés les pays membres signataires appelés dans ce cas "parties contractantes". Les Etats signataires sont de plus en plus nombreux (voir annexe, p.84), mais il faut noter des absents d'importance, tels que la Chine et la Russie.

La gestion d'un tel accord nécessitait un minimum d'infrastructures, qui prirent la forme d'un secrétariat établi à Genève, essentiellement chargé d'organiser les négociations et le règlement des différends... Le GATT recouvrait donc deux objets : un accord international et un secrétariat.

Depuis 1995, le secrétariat s'est transformé en une organisation internationale permanente, l'Organisation mondiale du commerce, dont les règles de fonctionnement sont comprises dans un Accord spécifique. La nouvelle organisation internationale est chargée d'administrer le nouvel ensemble d'accords internationaux concernant le commerce des marchandises, auquel s'ajoutent le commerce des services et la propriété intellectuelle relative au commerce (voir chapitre IV). A la différence du GATT de 1947, la constitution de l'Organisation mondiale du commerce et les accords qu'elle administre ont suivi une procédure de ratification appropriée passant généralement par les parlements nationaux des pays membres.

Un processus simple

L'objectif central du GATT est de favoriser le commerce international par la suppression de toutes les entraves susceptibles d'en freiner le développement.

Le processus élémentaire du GATT réside dans l'abaissement réciproque des droits de douane, négocié entre pays partenaires commerciaux. En vertu de la clause de la nation la plus favorisée, premier principe du GATT, ces **concessions** sont étendues à l'ensemble des membres.

En matière agricole, depuis le cycle d'Uruguay, les autres instruments utilisés par les Etats pour contrôler l'entrée des produits (contingentements et prélèvements variables) sont transformés en droits de douane fixes. C'est le processus dit de **tarification**. L'abaissement de ces nouveaux droits de douane peut dès lors se négocier plus clairement et efficacement.

Un autre aspect de la négociation vise à la **consolidation** des droits de douane, c'est-à-dire que les Etats s'engagent, pendant une période convenue, à ne pas relever les droits pour un produit donné au-delà d'un niveau convenu. Ces engagements ne peuvent être dénoncés sans renégocier avec les partenaires commerciaux, et supposent l'octroi de compensations valables.

Cette consolidation entrave fortement un retour à des hausses des droits de douane, et fixe donc les situations douanières à moyen terme. Elle constitue dès lors un élément important de la prévisibilité des situations commerciales.

Les principes fondamentaux du GATT/OMC

Les règles fondamentales qui régissent le commerce international sont très simples. Elles se basent sur les principes de réciprocité et de non-discrimination. Toutefois, se voulant pragmatique, le GATT s'accommode parfaitement du non-respect de ses principes, pour autant qu'une contrepartie soit appliquée au cas où l'une des parties (ou un ensemble de parties) se trouverait lésée par le non-respect d'un engagement ou par le retrait d'une concession ou d'un avantage.

Les principes qui suivent n'ont été appliqués que progressivement. Pour ce qui concerne les produits agricoles, leur application est incomplète et décalée dans le temps.

Des exceptions sont prévues dans les règles ainsi que des possibilités de dérogation.

La clause de la nation la plus favorisée

La clause de la nation la plus favorisée constitue le premier principe du GATT. C'est sur elle que s'appuient l'abaissement des droits de douane et l'octroi d'autres avantages facilitant la circulation des marchandises... "Tous avantages, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes." (Art. premier §1 du GATT de 1947). Le principe est efficace, puisqu'il impose d'étendre ce qui est concédé par un Etat à son meilleur partenaire commercial, pour un produit donné, à l'ensemble des membres. C'est d'ailleurs bien ainsi que les négociations se tenaient lors des premiers cycles, soit de manière bilatérale, chaque Etat négociant avec son principal fournisseur des avantages, qui étaient ensuite étendus à l'ensemble des membres. Une fois concédés, les avantages sont consolidés.



Le dumping

Le dumping est considéré comme une pratique commerciale déloyale. À ce titre, il est traité par le GATT, qui le considère au regard de son article VI sur les droits "antidumping" et les droits compensateurs. En vertu de cet article, un membre est autorisé à prélever des droits "antidumping" à l'importation de produits réputés être vendus à un prix inférieur au prix auquel le pays exportateur le commercialise sur son marché intérieur. Le prélèvement d'un droit de douane permet de rétablir les prix à l'importation à un niveau considéré comme normal.

Néanmoins, une condition est assortie au prélèvement de droit antidumping : il faut qu'un préjudice important, réel ou potentiel, soit retenu. Le dumping, en tant que tel, n'est donc pas sanctionnable, il faut qu'il ait causé un préjudice important à un autre membre.

La définition du dumping

Le terme de dumping ⁽²⁾ semble être apparu au cours du 19^{ème} siècle, désignant l'action de se débarrasser d'un stock à tout prix. Cette action pouvait concerner deux pratiques différentes. La première, le dumping interne, est axée sur le marché intérieur et vise à briser la concurrence ; l'autre, le dumping international, est destinée à écouler des surplus sur les marchés extérieurs, faute de demande interne.

La définition du dumping s'est approfondie durant l'Entre-deux-guerres dans un contexte de relations économiques très crispées. Les pays européens affaiblis, leurs monnaies dépréciées par rapport au dollar, durent lutter contre la poussée économique des États-Unis. Afin d'exporter leurs produits, ils pratiquèrent des prix de dumping.

La définition actuelle est restée proche de celle de Jacob Viner, économiste américain qui la proposa dans son mémorandum sur le dumping destiné au Comité préparatoire de la Conférence économique internationale, convoquée en 1927 par la Société des Nations. Il en fit une analyse poussée et en énonça les principaux mobiles :

- l'écoulement d'excédents de stocks ;
- le développement ou la conservation de certains débouchés extérieurs ;
- l'augmentation des ventes en vue d'accroître la production ;
- un prix de monopole ou de quasi monopole sur le marché intérieur ;
- la volonté d'évincer un concurrent ou de lui résister.

Selon Viner, les conditions d'émergence des pratiques de dumping sont la présence d'industries organisées en trusts et cartels ou l'existence de mesures protectionnistes importantes protégeant les marchés intérieurs de la concurrence étrangère.

Il montre que l'appréciation du dumping diffère selon que les pays soient protectionnistes ou libre-échangistes. Mais cette appréciation dépend plus essentiellement de "... l'incidence du dumping sur la conjoncture économique nationale [ce] qui incitera le plus souvent le pays à laisser faire ou à réagir devant un dumping"⁽³⁾

Le dumping de prix, seule forme considérée par le GATT

Le GATT considère exclusivement le dumping de prix. Il le définit comme "l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à sa valeur normale" (article 6 §1 du GATT). Pour déterminer cette valeur normale, le GATT se réfère en priorité au prix pratiqué sur le marché intérieur d'un membre. Ce n'est que lorsqu'une telle référence n'est pas disponible, qu'est envisagée la relation aux coûts de production.

Le dumping "est condamnable s'il cause ou menace de causer un préjudice important à une production établie d'une partie contractante ou s'il retarde sensiblement la création d'une production nationale" (article 6 §1 du GATT).

Les autres formes de dumping

Différentes formes de dumping, le dumping social, monétaire, écologique, de fret etc., ne sont pas reconnus par le GATT. Ces formes de dumping ne recouvrent pas la définition du dumping que le GATT a retenue. Le dumping social, par exemple, se différencie du dumping de prix parce qu'il n'implique pas un différentiel de prix et qu'il n'introduit pas une discrimination entre les membres puisque "cette forme de compression des prix" est vraie pour tous les marchés, y compris les marchés intérieurs. Les bas salaires profitent à tous les acheteurs potentiels. Il en est tout aussi vrai des faibles prix dus à la surexploitation des ressources environnementales. Les expressions "dumping environnemental" et "dumping social" constituent de fait un abus de langage, mais n'en sont pas moins un problème fondamental. Peut-être serait-il plus judicieux de proposer un terme qui les distingue sémantiquement du dumping de prix.

(2) Tiré de L'anti-dumping communautaire, Joël Boudant, Travaux de la Commission pour l'étude des communautés Européennes (CEDECE) et Economica, 1991.

(3) Ibid. p. 24.

Le traitement national

Au-delà de l'octroi d'avantages à l'ensemble des membres, le GATT a considéré également le cas des avantages que ne manquaient pas d'accorder les Etats aux produits nationaux. La non-discrimination s'étend donc au traitement des produits nationaux par rapport aux produits des autres Etats membres du GATT avec lesquels on entretient des relations commerciales.

En ce qui concerne les taxes et impositions, par exemple, il est précisé que "Les produits du territoire de toute partie contractante, importés sur le territoire de toute autre partie contractante, ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires." (Art. 3 §2 du GATT de 1947). Cela vaut également (comme le spécifie l'article 1) pour d'autres avantages, comme les subventions dont bénéficieraient les produits nationaux. C'est là une part importante de la souveraineté nationale qui est cadencée.

Les nombreux aménagements aux principes

Les exceptions générales

Diverses mesures sont autorisées par l'Accord général pour autant qu'elles ne soient pas appliquées à des fins de discrimination ou de restriction du commerce (elles doivent être justifiables). C'est notamment le cas de mesures "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux" (GATT de 1947: art. XX b).

La clause de sauvegarde

La clause de sauvegarde peut aussi s'ajouter à la liste des exceptions. Régie par l'article XIX du GATT de 1947, elle permet à un pays de protéger temporairement un marché au cas où les importations d'un produit connaissent une forte croissance due à l'octroi de concession, et que ces importations menacent de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux.

Les droits antidumping

Le dumping, considéré comme l'introduction de produits d'un pays sur les marchés d'un autre pays à un prix inférieur à sa valeur normale, est une pratique commerciale considérée comme déloyale par le GATT et condamnée comme telle (art. VI du GATT). L'Accord général autorise le pays victime à prélever des droits antidumping pour neutraliser ou empêcher le dumping. Ces droits ne peuvent évidemment pas dépasser la marge de dumping, ce qui pose la question de son évaluation. La marge de dumping est avant tout mesurée en comparant les prix intérieurs pratiqués par le pays exportateur avec ceux qu'il pratique lors de ses exportations.

Une référence aux coûts de production n'est faite qu'en dernier lieu.

Des exceptions pour les zones de libre-échange et les unions douanières

Les unions douanières et les zones de libre-échange bénéficient d'une exemption dans l'application de la clause de la nation la plus favorisée. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Union européenne peuvent ainsi appliquer des droits de douane plus élevés vis-à-vis des pays tiers membres du GATT que vis-à-vis de leurs propres membres. Toujours pragmatiques, les fondateurs du GATT ont estimé que la création de



L'agriculture est une activité d'exception

Le monde rural forme un tout

L'activité agricole, tout comme les marchés des produits agricoles, ont des particularités qui les distinguent radicalement d'autres secteurs de l'économie.

D'un certain point de vue, l'agriculture peut être considérée comme la mère de nos cultures. Auparavant, elle ne constituait pas un secteur de production particulier, mais était le centre de l'organisation économique et sociale des populations, caractérisées par une culture paysanne. Cette situation prévaut encore pour une part importante de la population mondiale, qui est toujours paysanne. A ce titre, des leaders paysans d'Afrique, s'adressant aux agences de coopération, insistaient pour ne pas découper la coopération au développement par secteur d'activités et par filière, mais de considérer le "monde rural" comme un tout.

C'est la production du vivant

L'activité agricole met en œuvre des facteurs de production qui la distinguent également des autres activités, les plantes, les animaux, le sol, les éléments, l'eau, le soleil. Le sol en particulier revêt des aspects distincts : c'est un milieu vivant, nourricier pour les plantes ; il leur sert de support et matérialise l'espace indispensable pour produire les masses considérables de matière végétale qui nourrit hommes et animaux... Il en va de même pour l'élevage activité incluse dans l'agriculture.

L'absence d'économie d'échelle, une occupation de l'espace hors mesure

L'agriculture occupe un espace démesuré qui, bien entendu, lui confère une position majeure en termes environnementaux mais qui lui pose une limite économique fondamentale. Elle ne peut quasiment pas réaliser d'économies d'échelle. Cela signifie que l'augmentation des surfaces exploitées ne permet pas de diminuer les coûts unitaires, contrairement à l'activité industrielle.

Une activité marginalisée

Les conséquences de cette absence d'économies d'échelle sont considérables pour l'agriculture, de plus en plus marginalisée. D'une part, les secteurs à économie d'échelle se substituent à l'agriculture pour les produits qui le permettent (textiles, caoutchouc...). D'autre part, lorsque leurs masses le permettent, les capitaux employés dans l'agriculture sont transférés vers les secteurs à économies d'échelle.

Un risque important et constant

L'agriculture se distingue aussi par l'incertitude d'obtenir le produit escompté. Entre le semis et la vente du produit, tout peut arriver : sécheresse et autres calamités viennent grever de manière importante la production.

Des marchés excessivement volatiles

Cette incertitude liée aux risques productifs influe beaucoup sur les marchés agricoles, d'autant plus que l'offre se caractérise également par un délai de réaction relativement long, dû aux cycles de production. Les marchés agricoles souffrent d'un autre handicap, à savoir la forte rigidité de la demande des produits agricoles (on ne peut manger ni beaucoup moins, ni beaucoup plus qu'il ne faut).

Un secteur atomisé, seul soumis à la concurrence

Il est difficile de comparer l'activité agricole, totalement atomisée, aux autres grands secteurs qui sont tous formés de quelques très grands producteurs (automobile, chimie, pharmacie pétrole...). La concurrence vraie est réservée aux agriculteurs. Évoquant la résistance de la plupart des milieux à se soumettre à la concurrence, Guy Quaden note : *"Il n'en va pas différemment des agriculteurs qui, incapables de contrôler le marché par leurs propres moyens, ont fait appel à l'Etat pour bénéficier d'assurances diverses en matière de prix et de livraison. Alors que dans l'industrie de vastes oligopoles se sont soustraits aux rigueurs de la loi de l'offre et de la demande, on fera difficilement admettre aux agriculteurs qu'ils doivent être les derniers producteurs à s'y soumettre."*⁽⁴⁾

(4) Guy Quaden, *Parité pour l'agriculture et disparités entre agriculteurs. Essai critique sur la politique des revenus agricoles*. Collection scientifique de la faculté de droit de l'université de Liège, Liège. Page 40.

zones de libre-échange et d'unions douanières constituait une libéralisation de fait à encourager, et surtout que leur création serait une étape vers une libéralisation au bénéfice de l'ensemble des membres du GATT.

Une exception insuffisante pour les pays ACP

L'article XXIV, qui régit ces dispositions, ne permet pas la création de zones de libre-échange asymétriques, qui permettrait dans ce cas de rencontrer les souhaits des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). La Convention de Lomé, qui régit les relations entre les pays ACP et l'Union européenne, est en conflit avec les règles commerciales internationales, comme l'illustre le conflit entre l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce à propos des bananes des pays ACP. Cette situation pousse l'Union européenne à souhaiter la création de zones de libre-échange entre elle et différents groupes de pays ACP, ce qui permettrait à son commerce avec les pays ACP de bénéficier des dispositions de l'article XXIV.

Mais dans cette éventualité, les pays ACP souhaitent une relation commerciale asymétrique avec l'Union européenne, permettant à cette dernière de leur accorder des avantages commerciaux sans qu'il n'y ait réciprocité. En effet, le libre-échange réciproque ACP-Union européenne bénéficierait, très probablement, largement à l'Union européenne.

Les pays ACP souhaitent donc un assouplissement de l'article XXIV. Ils pourraient, à défaut, bénéficier des dérogations prévues par cet article, mais ces dérogations nécessitent une majorité des 3/4 des membres.

Le traitement particulier pour les pays en développement

La partie VI de l'accord général se consacre aux rapports du commerce avec le développement. Le traitement particulier des pays en développement y est reconnu. Ce traitement particulier a été largement confirmé dans l'Acte final de l'Uruguay round au travers de clauses de "traitement spécial et différencié" traversant les différents accords (voir chapitre IV).

Les dérogations

Il faut encore ajouter aux exceptions et dispositions spécifiques accordées aux produits de bases les dérogations particulières ("waivers") demandées et obtenues par des membres, dont celle, notable, accordée aux Etats-Unis pour son agriculture (produits laitiers...). Toute dérogation aux règles du GATT (GATT de 1947 art. XXV.5) peut s'obtenir à la majorité des deux tiers des votes émis, si toutefois ces votes représentent la majorité des parties contractantes. L'adoption de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce a modifié cette règle. Depuis 1995, une dérogation ne peut plus s'obtenir que par consensus ou, à défaut, par une majorité des trois quarts des membres (OMC, art IX.3.I).

L'exception agricole

La propension des Etats à protéger l'agriculture trouve sa justification dans le caractère d'exception qui caractérise cette activité humaine fondamentale (voir encadré ci-contre). Le GATT n'a pas échappé à cette préoccupation permanente et n'a pu qu'en tenir compte.

L'agriculture (les produits de base) bénéficiait donc d'exceptions notoires dans le GATT de 1947. Deux articles spécifient ces avantages particuliers accordés à l'agriculture : les articles XI et XVI, qui concernent respectivement le traitement des subventions et le traitement des restrictions quantitatives au commerce.



Les subventions

Les subventions existant lors de la création du GATT sont tolérées, mais ne devraient causer aucun préjudice aux autres membres ; à défaut leur limitation est prévue.

Les subventions à l'exportation devraient, quant à elles, avoir disparu dès 1958, ou dans les délais les plus brefs après cette date, sauf pour les produits de base.

En conséquence, les subventions à l'exportation des produits de base sont autorisées, mais leur effet sur le commerce international est limité.

L'article XVI §3 spécifie que "...si une partie contractante accorde directement ou indirectement, sous une forme quelconque, une subvention ayant pour effet d'accroître l'exportation d'un produit de base en provenance de son territoire, cette subvention ne sera pas octroyée d'une façon telle que ladite partie contractante détiendrait alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit...".

L'expression "part équitable du commerce mondial" a permis des appréciations diverses de l'équité des parts réellement détenues par l'un ou l'autre membre, et en particulier par l'Union européenne. Elle a servi aux Etats-Unis pour fustiger les aides à l'exportation accordées par la Politique agricole commune (PAC).

Les restrictions quantitatives

Les restrictions quantitatives sont interdites, quel qu'en soit le procédé, contingents, licences d'importation ou d'exportation. Seuls les droits de douane sont autorisés.

Mais en matière agricole, l'article XI spécifie qu'il est autorisé, dans certains cas, d'avoir recours à de telles restrictions. Il s'agit des cas où une restriction sera utile à l'application de mesures gouvernementales permettant :

- ▶ de restreindre la production ou la vente d'un produit similaire ;
- ▶ de résorber un excédent ;
- ▶ de restreindre la production de produits animaux qui dépendent directement de l'importation du produit visé par la restriction.

Malgré le traitement particulier accordé à l'agriculture, et malgré l'utilisation des dispositions générales par différents Etats afin de protéger leur production agricole, des avantages tarifaires non négligeables ont été concédés lors des cycles de négociation. Par exemple, l'Union européenne a accordé l'entrée à droit nul des tourteaux oléagineux et de ce que l'on appelle les produits de substitution aux céréales, dont elle est la plus grande importatrice mondiale. L'impact de cette concession sur l'agriculture européenne est d'ailleurs énorme. Elle a fortement contribué à dénaturer cette agriculture, délocalisant les élevages vers des zones portuaires ...

L'exception agricole est la cible de tous les tenants du libre-échange, dont les champions, réunis au sein du groupe de Cairn, sont justement d'importants exportateurs de produits agricoles.

Le cycle d'Uruguay a restreint cette exception agricole et le cycle du Millénaire pourrait parachever ce démantèlement.

Les principales étapes du GATT et des enjeux agricoles

La création du GATT en 1948

La crise de 1929-1933 était intervenue à l'issue d'une phase où le libre-échange avait triomphé. Devant l'ampleur de la crise, les gouvernements ont évidemment donné un sérieux coup de frein à l'ouverture des marchés. C'est dans ce contexte que les économistes, dont le plus célèbre sera sans doute John Maynard Keynes, conçoivent l'intérêt des politiques de gestion macro-économique. Si elle s'est développée dans l'Entre-deux-guerres, la pensée d'orientation keynesienne, qui montre l'intérêt que peuvent avoir les gouvernements à intervenir dans les économies nationales en soutenant la demande, ne se verra mise en pratique qu'après 1945.

Dans l'immédiat après-guerre, de nombreux efforts sont également fournis pour relancer la coopération internationale, et c'est dans ce contexte qu'on entame la mise en place d'un mécanisme visant à promouvoir la régulation des relations commerciales internationales.

En matière de production agricole, la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) est mise en place en 1945 dans le cadre des Nations unies. Elle a pour mission de réguler la production et les marchés des produits agricoles.

En ce qui concerne la régulation des relations commerciales internationales, les négociations débutent elles aussi en 1945 dans le cadre des Nations unies, et aboutissent en mars 1948 à la proposition de la Charte de La Havane. Le contenu de cette charte était sans aucun doute plus intéressant que les orientations suivies par la suite dans le cadre du GATT. En effet, les mesures de libéralisation et de régulation des marchés (réduction des tarifs douaniers et lutte contre les pratiques commerciales restrictives), qui étaient à la base de la charte, étaient également orientées dans le sens d'une maîtrise des marchés des produits de base (idée dont on retrouve la trace dans les missions confiées au départ à la FAO) et des "à-coups" de la production et de l'emploi. Cette dernière idée était, bien entendu, directement inspirée par l'expérience de la crise économique des années 1930 en matière d'emploi.

Les deux derniers principes contenus dans la Charte de La Havane ne plurent pas au Congrès américain, qui critiqua les dérogations aux principes libéraux et le dirigisme dans l'organisation des échanges de produits de base. En conséquence, la mise en place d'une Organisation Internationale du Commerce (OIC), qui était programmée dans la Charte, ne vit jamais le jour et le projet fut définitivement abandonné en 1950.

Cependant, parallèlement aux négociations qui avaient lieu sous l'égide des Nations unies, une série réduite d'Etats, soit quelque 23 pays, entreprirent des négociations plus restreintes qui portèrent exclusivement sur la réduction des droits de douane d'une bonne moitié des échanges internationaux. Ces négociations, largement dominées par les pays industrialisés, d'ailleurs supérieurs en nombre, se poursuivirent durant 7 mois en 1947. Elles débouchèrent sur un premier accord sur le commerce et les droits de douane. Dans les faits, le GATT était mis en place en lieu et place de l'organisation internationale du commerce conçue au sein des Nations unies, et qui aurait dû impliquer, dès le départ, un plus grand nombre d'Etats avec des missions plus larges, conformément aux attentes des négociateurs de la Charte de La Havane.



Aperçu des principaux cycles de négociation du GATT et de l'OMC

Le cycle de Genève (1947)

Les accords intervenus entre les 23 participants au premier cycle sont mis en vigueur dès 1948. Les résultats de cette négociation sont loin d'être négligeables : les tarifs douaniers sont réduits de 35% en moyenne et surtout, les tractations constituent le cycle fondateur du GATT.

Les cycles d'Annecy, de Torquay et de Genève (1949-1956)

Le cycle de Torquay, qui se déroule de 1950 à 1951, poursuit dans la voie des réductions tarifaires obtenues à Genève, les tarifs douaniers diminuant cette fois de 25% en moyenne. Si la réduction obtenue est un peu moindre, le cycle est également important en ce qu'il implique un plus grand nombre de participants, lesquels sont passés à 38. En revanche, les cycles d'Annecy en 1949 et de Genève en 1956 connaissent une participation moindre et n'engrangent que des résultats mineurs en termes de réductions tarifaires.

Le cycle Dillon (1960-1962)

Ce cycle, baptisé du nom du président des Etats-Unis d'Amérique alors en fonction, est lui aussi important, bien que les réductions tarifaires moyennes obtenues n'y aient pas été spectaculaires.

C'est surtout dans les domaines du commerce des produits agricoles au niveau mondial, et de l'agriculture européenne en particulier, qu'il fit date. En effet, c'est au cours de ce cycle Dillon que l'on acta la création de la PAC, véritable politique de sécurité alimentaire pour les populations européennes, déterminante dans la conception d'un projet européen commun, et l'une des premières étapes de l'intégration européenne : la décision des six Etats fondateurs de pratiquer une politique agricole commune, la définition des principes essentiels de cette politique ainsi que l'esquisse de ses principaux instruments étaient d'ailleurs inscrites dans le traité fondateur, le traité de Rome de 1958.

Le cycle Dillon est dès lors suivi des accords de Stresa, qui définissent en 1963 de manière plus précise les éléments de cette nouvelle politique, la première Organisation commune de marché (pour les céréales) n'étant mise en place qu'en 1967.

Les Européens firent des concessions importantes lors du cycle Dillon, en contrepartie de l'autorisation de mettre en place un système agricole protectionniste. Ils offrirent en effet des réductions tarifaires considérables pour certains produits, réductions qui leur coûtèrent plus tard extrêmement cher. Les concessions, faites à la demande des Etats-Unis d'Amérique, vont en effet complètement déséquilibrer à terme la politique agricole que l'Europe des Six venait de mettre en place.

Pour éviter la contradiction entre la mise en place d'un outil de protection de l'agriculture européenne et les accords de libre-échange du GATT, il sera cependant convenu d'octroyer un statut séparé au secteur agricole. En ce qui concerne sa production traditionnelle (céréales, sucre, lait, viande bovine,...), la Communauté européenne obtiendra de pouvoir appliquer un système comparable à une écluse protégeant son marché intérieur des fluctuations du marché mondial. Les Etats-Unis, s'estimant lésés par cette politique de protection agricole, exigeront en guise de compensation une concession de taille: des droits de douane nuls ou quasi-nuls pour les oléo-protéagineux (soja ...) et les produits utilisés

dans l'alimentation du bétail (manioc, sous-produits des industries agroalimentaires ...). Les conséquences de cet accord pour l'agriculture européenne sont décrites plus loin (voir p.60).

Le cycle Kennedy (1963-1967)

Parmi les acquis de ce nouveau cycle, on relève une réduction conséquente des tarifs douaniers (avec une moyenne de 35%), ainsi qu'un accord sur un code anti-dumping ⁽⁵⁾ qui ne concerne cependant pas le secteur agricole. D'autre part, c'est le cycle qui connaît l'accroissement le plus significatif de la participation des Etats membres aux négociations. Ceci résulte essentiellement de l'affiliation d'une série de pays venant d'accéder à l'indépendance. Ces nouveaux membres, essentiellement des pays en développement, auront d'ailleurs à accepter les principes du GATT, établis auparavant entre pays industrialisés. L'entrée massive de ces pays n'introduira pas de modifications essentielles au cours de la négociation, mais l'idée d'un traitement préférentiel pour les pays pauvres y sera acceptée.

L'adhésion des pays en développement s'explique en partie par le fait que ces derniers sont confrontés à un protectionnisme croissant de la part des pays industrialisés, en particulier au travers de techniques de protection distinctes des traditionnels systèmes de taxation douanière ⁽⁶⁾.

L'accord multi-fibres (1974)

L'étape suivante du GATT témoigne du développement du protectionnisme des pays industrialisés. Ceux-ci y négocient en effet une exception à l'établissement du libre-échange dans le domaine du textile, où la concurrence des pays en développement pose de sérieux problèmes aux industries du Nord. Des possibilités de protection y sont accordées aux pays du Nord, durant une période qui devrait permettre aux industries de ces pays de mieux "voir venir".

Le cycle de Tokyo (1974-1979)

Le cycle de Tokyo aboutira à de nouvelles baisses (de 34% en moyenne), mais cette fois dans le domaine des barrières non tarifaires (cf. note 5). Des baisses des tarifs douaniers seront en outre acquises pour les produits tropicaux importés dans les pays industrialisés.

Le cycle d'Uruguay (1986-94)

Ce cycle aborde la libéralisation de secteurs qui avaient échappé au processus, particulièrement l'agriculture qui avait été jusque là relativement épargnée, à l'exception des concessions accordées en 1962 pour l'alimentation du bétail. Durant le cycle d'Uruguay, plusieurs aspects du secteur agricole seront considérés : l'accès au marché, les soutiens internes, la concurrence à l'exportation et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

En dehors de l'agriculture, d'autres secteurs vont entrer dans la négociation : les services (accord général sur le commerce des services), les droits de propriété intellectuelle (aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce) et les investissements (mesures d'investissement touchant au commerce).

Le contexte qui précède le cycle d'Uruguay est décrit en détail ci-après. Ce cycle fut très long et demanda huit années de négociation, le différend agricole entre l'Union européenne et les Etats-Unis étant l'élément essentiel du blocage. C'est en 1993 qu'intervient la

(5) Pour une définition du dumping, voir p.10

(6) On distingue les barrières "tarifaires", relatives aux systèmes de taxation douanière, et les barrières "non tarifaires" constituées de l'ensemble des moyens protectionnistes pouvant être mis en œuvre par un Etat, à l'exclusion des taxes de douanes.



Les différents cycles du GATT et leurs résultats					
Dates	Cycle	Participants	% du commerce	Objectifs et résultats	Réduction moyenne des tarifs
mars-oct. 47	Premier cycle à Genève	23	+ de 50%	Réduction des tarifs douaniers	-35%
1948	Mise en vigueur des accords de 1947	-	-	Réduction des tarifs douaniers	-
1949	Annecy	13	-	Réduction des tarifs douaniers	Réductions mineures
1950-51	Torquay	38	-	Réduction des tarifs douaniers	-25%
1956	Genève	26	-	Réduction des tarifs douaniers	Réductions mineures
1960-62	Cycle Dillon	26	-	Mise en place de la PAC (produits déficitaires) et entrée à droits très réduits des oléo – protéagineux	Réductions mineures
1963-67	Cycle Kennedy	62	75%	Réduction des tarifs douaniers Code anti-dumping Traitement préférentiel des pays pauvres	-35%
1974	Accords multi-fibres	-	-	Limitation (temporaire) des exportations de textiles en provenance de pays à main-d'œuvre bon marché	-
1975-79	Cycle de Tokyo	-	-	Réduction des barrières non-tarifaires Réduction des tarifs douaniers pour les produits tropicaux exportés vers les pays industrialisés	-34%
1986-94	Cycle d'Uruguay	123	80%	Couvre les marchandises, les services et l'agriculture L'objectif pour l'agriculture est d'assainir les marchés grâce à une entente sur les subventions	
1993	Accords bilatéraux USA-UE dits de Blair House	2	-	Accords bilatéraux agricoles entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique	
1994	Accords de Marrakech	123	-	Accords finals du cycle d'Uruguay	
1995	Mise en vigueur des accords du cycle d'Uruguay	123	-	Cf. cycle d'Uruguay Au terme de 8 ans (maximum pour les Pays moins avancés - PMA), l'ensemble des mesures doit être mis en œuvre	-39%
1999	Décision sur l'ouverture d'un cycle du Millénium, sur son contenu et ses modalités	-	-	Les décisions doivent être prises à la réunion ministérielle de Seattle du 29 novembre au 4 décembre 1999	

signature d'accords bilatéraux entre les Etats-Unis et l'Union européenne, accords dits de Blair house, qui permettront le dénouement du cycle d'Uruguay en 1994 à Marrakech.

Finalement, les accords multilatéraux du cycle entrent en vigueur début 1995. Ce cycle est évidemment très important pour l'agriculture et pour les nouveaux secteurs concernés, mais aussi parce qu'il aboutira à un accord sur le remplacement du GATT par une nouvelle organisation, l'OMC. Les résultats de ce cycle et la création de l'OMC sont analysés en détail ci-après (cf. chap. III).

Un cycle du Millénum à partir de fin 1999 ?

Le prochain cycle pourrait débuter après la réunion ministérielle de Seattle fin 1999, si les ministres réunis en décident ainsi. Si ce cycle est décidé, on l'appellerait le cycle du Millénum. Le sommet de Seattle devrait dès lors décider de la forme (un cycle global ou des négociations sectorielles séparées), des objectifs et de la durée des futures négociations commerciales multilatérales, ainsi que des secteurs à couvrir. Les accords de Marrakech prévoient déjà formellement la poursuite de la libéralisation entamée lors du cycle d'Uruguay pour le secteur agricole et pour les services, mais il est également question des droits de propriété intellectuelle, des investissements, des marchés publics, etc.

A la veille de cette réunion, l'Union européenne propose que le cycle du Millénum s'étale sur une durée de 3 ans, et que le principe de "single undertaking" (il n'y a d'accord sur rien sans accord sur tout), adopté lors du cycle de l'Uruguay, soit conservé. Si cette position est partagée par une série d'autres gouvernements, elle diverge de la position des Etats-Unis, qui souhaitent la conclusion d'accords séparés, dès que possible (principe du "early harvest").

Que se passe-t-il entre les différents cycles ?

Si les négociations des différents cycles ont abouti à des acquis importants, cela ne signifie pas pour autant que, entre les cycles, rien ne bouge dans le domaine du commerce international et de sa régulation.

D'abord parce que des mesures de libéralisation unilatérales sont prises par les gouvernements de certains pays, notamment ceux qui sont confrontés aux contraintes de l'ajustement structurel (la libéralisation et la dérégulation sont souvent imposées par le FMI et la Banque mondiale). Ensuite parce que les Etats dont l'adhésion au GATT (dans le passé) ou à l'OMC est récente se voient imposer de réaliser des ouvertures de leur marché. Enfin, parce que des modifications des régimes commerciaux sont également imposées à l'occasion des décisions de l'organe de règlement des différends de l'OMC.

Deux exemples récents concernent l'Union européenne : l'obligation qui lui fut imposée de modifier son régime privilégiant les pays ACP producteurs de bananes d'une part, et la demande qui lui est adressée de modifier son régime d'importation de viande d'autre part, sur la base du jugement selon lequel l'importation de viande aux hormones ne peut être refusée. (voir p.46)

Le contexte et le déroulement du cycle d'Uruguay (1986-1994)

La guerre commerciale sur les marchés agricoles

Au moment où les membres du GATT se mettent d'accord, en 1986 à Punta del Este, pour aborder les négociations dans le secteur agricole, la guerre commerciale agricole bat son plein entre les Etats-Unis et l'Union européenne, alors que les excédents agricoles atteignent des niveaux historiques. Les pays producteurs d'excédents agricoles commettent tous les excès afin d'écouler leur production à coups de subventions ruineuses, ou la déversent sous forme d'aide alimentaire. Des stocks sont parfois volontairement détruits.

Les pratiques américaines dans ce domaine résultaient d'une politique agressive de conquête des marchés, motivés par un potentiel agricole considérable, tandis que celles de l'Union européenne étaient dictées par la nécessité d'écouler des excédents, lesquels étaient la conséquence de faiblesses de la PAC, à savoir l'absence de maîtrise de l'offre (7) ainsi que les lacunes dans la protection du marché européen pour les aliments du bétail (8), résultat des négociations du cycle Dillon de 1962. Ces travers de la PAC et la pression de pôles de production intensifiés et spécialisés l'ont écarté de sa mission première, qui était d'assurer l'autosuffisance de l'Europe pour l'entraîner vers une politique agro-exportatrice.

La vague néolibérale

Le contexte idéologique mondial de l'époque était également bien plus inconditionnellement libre-échangiste, avec notamment le règne des chefs d'Etat les plus radicaux dans ce domaine, tels que Reagan et Thatcher. Beaucoup de pays en développement étaient alors sous ajustement structurel et nombre d'entre eux partageaient "de force" l'idéologie libérale.

Celle-ci avait également opéré des avancées dans les cercles des ONG de développement. Beaucoup d'entre elles estimaient alors que, puisque les pays en développement avaient déjà dû libéraliser leur agriculture, mieux valait obliger les pays industrialisés à libéraliser leur secteur agricole afin de créer des conditions plus égalitaires.

Les pratiques protectionnistes au banc des accusés

Même si, à ce moment, l'agriculture bénéficiait d'un traitement particulier (voir chapitre I) au GATT (9), un certain consensus existait sur la nécessité d'instaurer une discipline sur les marchés agricoles internationaux.

Parmi les pratiques commerciales qui posaient alors problème dans le secteur agricole, c'était surtout les soutiens aux exportations, domaine dans lequel se distinguaient surtout les Etats-Unis et l'Union européenne, qui étaient à la base d'une concurrence déloyale vis-à-vis des autres producteurs.

Face à l'ampleur des problèmes liés à l'écoulement des excédents agricoles, on avait inscrit, parmi les objectifs du cycle, la définition d'une discipline commune en matière de soutien interne du secteur agricole, ce soutien étant considéré comme une pratique protectionniste, responsable en outre des excédents puisqu'il incitait à la production.

Un autre objectif essentiel pour de nombreux gouvernements qui ont imposé, en 1986, l'agriculture dans l'agenda de négociation du cycle d'Uruguay, pressés en cela par les multinationales de l'agro-alimentaire, était l'ouverture des marchés. Ainsi, ce n'est pas un

(7) Manque de maîtrise de l'offre due à l'absence de conditionnalité liée au soutien à la production agricole (en termes de quantités produites par actif, de taille des exploitations ou de méthodes de production).

(8) La production de l'alimentation animale dans le système agricole européen mobilise les trois quarts de la surface agricole utile de l'Union européenne.

(9) Si on excepte le secteur des aliments oléo-protéagineux et des produits de substitution aux céréales destinés à l'alimentation animale, et en tenant compte de ce que bien des PVD avaient été touchés par la libéralisation agricole dans le cadre des programmes d'ajustement structurel qui leur étaient imposés.

hasard si le négociateur qui a lancé le cycle d'Uruguay pour les Etats-Unis était l'ancien vice-président de la société Cargill ⁽¹⁰⁾ (Murphy, 1999). En particulier, les Etats-Unis affichaient la volonté de mettre fin au système européen des prélèvements variables. Ceux-ci constituaient un principe essentiel pour la PAC, à savoir, la préférence communautaire, qui représentait un outil efficace de souveraineté alimentaire. Quelques autres grands exportateurs agricoles dans le monde étaient également fermement décidés à profiter des négociations du cycle d'Uruguay pour accroître leurs possibilités d'accès aux marchés étrangers. Il s'agit en particulier du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Brésil, de l'Argentine et de quelques autres gros exportateurs du Sud, qui s'étaient regroupés au sein du "Groupe de Cairns".

Les barrières non tarifaires, qui constituent aussi un obstacle important à l'ouverture des marchés, avaient pris une importance grandissante à mesure que les droits de douanes s'amenuisaient (voir le tableau p.18 sur les niveaux de réduction à chaque cycle). Elles étaient donc également dénoncées comme pratique protectionniste. Les pays en développement se plaignaient en particulier de ces barrières, véritable "parcours du combattant", qui font appel à une technicité coûteuse et peu accessible. Quant aux autorités européennes, elles craignaient notamment l'harmonisation globale des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), qui figurait explicitement au menu du cycle d'Uruguay. Cette préoccupation était du reste partagée par les consommateurs européens et d'autres pays industrialisés.

Un instrument de comparaison

Durant les négociations, on s'efforça de créer un instrument afin de mesurer le soutien accordé à l'agriculture par les différents Etats.

Cet instrument, la "mesure globale de soutien", doit cependant être soumis à critique :

- il a été conçu sur la base d'un travail préalable mené par l'OCDE, l'organisation des pays industrialisés ;
- il ne voit par exemple aucun inconvénient aux aides indirectes, découplées de la production, tel le soutien aux revenus des agriculteurs ;
- ce système des aides indirectes, découplées de la production, qui n'y est pas considéré comme facteur de distorsion sur les marchés, est analogue à une mesure utilisée depuis longtemps aux Etats-Unis.

Du reste, c'est sans doute sur la base de ce constat que l'Union européenne entreprit d'utiliser un tel système pour une partie de son soutien agricole, lors de la réforme de la PAC de 1992.

Transferts totaux au titre des politiques agricoles des pays OCDE en 1992					
(en \$ US)	Totaux (en milliards)	Montants par habitant	Montants par agriculteur à plein temps	Montants par hectare de terre agricole	Part des transferts dans le PIB (en%)
Australie	1,6	89	4200	3	0,5
Canada	9,1	330	20400	123	1,6
U.E.	155,9	450	17700	1120	2,0
Japon	74,0	600	31300	14120	2,0
Etats-Unis	91,1	360	36100	210	1,5

Source: OCDE, 1993, cité par Solagral, 1995.

(10)Cargill est une multinationale américaine qui contrôle approximativement 60% du commerce mondial des céréales.



La prospective sur les effets de la libéralisation

Les perspectives futures de libéralisation du secteur agricole suscitaient d'autres craintes pour les pays grands importateurs de produits agricoles, ainsi que pour le développement des économies agricoles les plus faibles. En particulier, on s'inquiétait du sort des pays en développement les plus pauvres, dont les capacités de production agricole étaient insuffisantes ou dont le potentiel était fragile.

En ce qui concerne ces pays, on avait pu évaluer les effets parfois dévastateurs de certaines mesures des programmes d'ajustement structurel, comme le démantèlement des institutions et politiques d'encadrement du secteur agricole.

Diverses études macroéconomiques prospectives annoncent des conséquences bénéfiques à la libéralisation, mais admettent toutefois des pertes possibles pour les pays pauvres, en particulier pour le continent africain. Ces études alimenteront la polémique entre les parties.

Il s'est confirmé dans la suite que des atteintes systématiques ont été portées à l'encontre des petits producteurs (petits paysans et exploitations familiales), que les arguments des pays agricoles les plus puissants (les Etats-Unis et les pays du groupe de Cairns en tête) allaient réussir à s'imposer, et que des avantages considérables allaient être octroyés aux acteurs les plus puissants de la chaîne agroalimentaire, notamment les entreprises multinationales du secteur agroalimentaire.

Des Etats anticipent sur les résultats des négociations du cycle d'Uruguay

Divers Etats anticipent sur les résultats du cycle d'Uruguay ; c'est le cas notamment du Canada, des Etats-Unis et du Mexique, qui créent une zone de libre-échange Nord-américaine (ALENA).

L'Union européenne, accusée par ses partenaires commerciaux et menacée de se voir mise en difficulté dans les négociations de l'OMC, décide quant à elle de prendre les devants et d'entamer une réforme de sa politique agricole. Elle met en place un système de découplage plus proche du modèle américain. Ce système consiste d'une part à baisser les prix intérieurs de l'Union européenne de 30% afin de les rapprocher de ceux du marché mondial, et d'autre part de compenser les baisses par un système d'aides directes.

Les principales étapes des négociations du cycle d'Uruguay

Les principales étapes figurent au tableau ci-contre.

L'accord agricole d'Uruguay intervient après huit années de négociations, alors qu'on en avait prévu quatre. Le cycle d'Uruguay devait se clôturer à Bruxelles en 1990, quatre ans après son lancement. La réunion de Montréal de 1988 devait être quant à elle la réunion à mi-parcours, mais on était à peine au quart du parcours total.

Mais les négociations agricoles s'enlisent et c'est l'échec.

Ce n'est qu'en novembre 1992, quelques mois à peine après la réforme de la PAC, qu'un accord entre les Etats-Unis et l'Union européenne intervient. C'est l'accord dit de "Blair House" sur l'agriculture, qui va permettre de débloquent les négociations du cycle.

Un des résultats les plus importants de cet accord, passé entre l'Union européenne et les Etats-Unis, concernait les aides directes aux revenus (qui deviendra l'article 6 §5 de l'Accord agricole et donnera naissance à la "boîte bleue" (cf. infra). L'accord convenait que les États pourraient soutenir leurs agriculteurs par des aides directes, à condition que ces aides soient accompagnées de programmes de retrait des terres de la production. Ce type d'aides constituait la base même de la politique agricole des Etats-Unis et venait d'être adopté (pour une partie de ses interventions) par l'Union européenne dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune.

L'accord de Washington (Blair House) fut intégré tel quel au sein de l'Accord agricole du cycle d'Uruguay, qui intervient fin 1993, après quelques huit années de négociation. Il est signé à Marrakech en 1994 et entre en vigueur en 1995, compte tenu d'une période d'implantation des mesures, qui varie selon les mesures et les pays (industrialisés – en développement – les moins avancés). Les principaux accords composant l'Acte final sont décrits au chapitre III.

Les étapes clés des négociations du cycle d'Uruguay	
Sep 1986	Punta del Este : les négociations sont lancées
Déc. 1988	Montréal : les Ministres se réunissent pour l' examen à mi-parcours
Avril 1989	Genève : l'examen à mi-parcours est achevé
Déc. 1990	Bruxelles : la réunion ministérielle de "clôture" s'achève dans l'impasse
Déc. 1991	Genève : l' avant-projet de l'Acte final est rédigé
Nov 1992	Washington : les Etats-Unis et l'UE concluent l'Accord de Blair House, qui débloque la situation pour l'agriculture
Juillet 1993	Tokyo : les pays de la Quadrilatérale débloquent la situation pour l'accès aux marchés lors de la réunion au sommet du G7
Déc. 1993	Genève : la plupart des négociations prennent fin (sauf celles qui concernent certains points de l'accès aux marchés)
Avril 1994	Marrakech : les accords sont signés
Janv. 1995	Genève : l'OMC est créée, les Accords entrent en vigueur

Sources: Un commerce ouvert sur l'avenir. Secrétariat de l'OMC, Genève, 1998



L'acte final des négociations du cycle d'Uruguay

Présentation de l'acte final

L'acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay constitue la nouvelle référence des accords commerciaux liant les 134 pays membres de l'Organisation mondiale du commerce.

L'acte final comprend trois parties :

- ▶ une note concernant la portée de l'acte final lui-même ;
- ▶ l'accord instituant l'organisation mondiale du commerce ;
- ▶ les décisions et déclarations ministérielles de Marrakech.

Le corps de l'Acte final est constitué de l'accord instituant l'OMC (voir tableau ci-contre). Cette partie se compose de l'Accord instituant l'OMC proprement dit, qui décrit l'organisation (ses champs d'actions, ses fonctions, sa structure, son fonctionnement et la liste des annexes), et de quatre annexes qui font partie intégrante de l'accord. Les annexes concernent :

- ▶ l'Accord sur le commerce (annexe 1) ;
- ▶ le Mémoire d'accord concernant les règles et procédures régissant le règlement des différends (annexe 2) ;
- ▶ le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (annexe 3) ;
- ▶ les accords commerciaux plurilatéraux (annexe 4).

L'annexe 1 est de loin la plus développée et est donc également la plus complexe. Elle se divise en trois parties : la première concerne le commerce des marchandises (annexe 1 A) et les deux autres concernent les nouvelles matières commerciales traitées par l'OMC, que sont le commerce des services (annexe 1 B) et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (annexe 1 C).

L'Accord sur les marchandises (annexe I A) est issu de la longue histoire du GATT. Il se divise également en une série d'accords, dont le GATT de 1994, l'accord sur l'agriculture, l'accord relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires, l'accord relatif aux investissements liés au commerce, l'accord relatif aux textiles et aux vêtements et l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce... (voir la liste complète en annexe).

Le GATT de 1994 se distingue du GATT de 1947, dont il reprend les acquis, et auquel s'ajoutent les interprétations de différents articles ainsi que les listes d'engagements, concernant les marchandises pris par les Etats membres à l'issue du cycle d'Uruguay. L'Accord agricole est quant à lui distinct du GATT de 1994 et distingue donc partiellement le commerce des produits agricoles sur un certain nombre d'aspects. De notre point de vue, cette différenciation constitue une avancée, puisque de fait le commerce des produits agricoles se réfère à un instrument juridique distinct.

Le préambule de l'Accord agricole reflète cette évolution : "Notant que les engagements au titre du programme de réforme devraient être pris de manière équitable par tous les Membres, eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement, eu égard au fait qu'il est convenu qu'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement est un élément qui fait partie intégrante des négociations, et compte tenu des effets négatifs possibles de la mise en œuvre du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en

développement importateurs nets de produits alimentaires". Ceci ne constitue évidemment pas encore une reconnaissance de la souveraineté alimentaire, d'autant plus que l'Accord agricole est consacré surtout au dégraissage des instruments politiques de soutien à l'agriculture.

L'Accord sur le commerce des services (l'annexe I B) reprend la même structure que celle de l'accord sur le commerce des marchandises : les principes généraux, les accords complémentaires et les listes des engagements.

L'annexe 2 comprend l'Accord concernant les règles et les procédures régissant le règlement des différends. C'est là une des avancées les plus fortes de l'Acte final, qui donne à l'OMC une force multilatérale contraignante, mais qui suscite aussi un certain nombre de critiques.

La liste complète des accords, déclarations et décisions de l'Acte final est reprise en annexe.

Acte final, Structures de l'accord instituant l'OMC

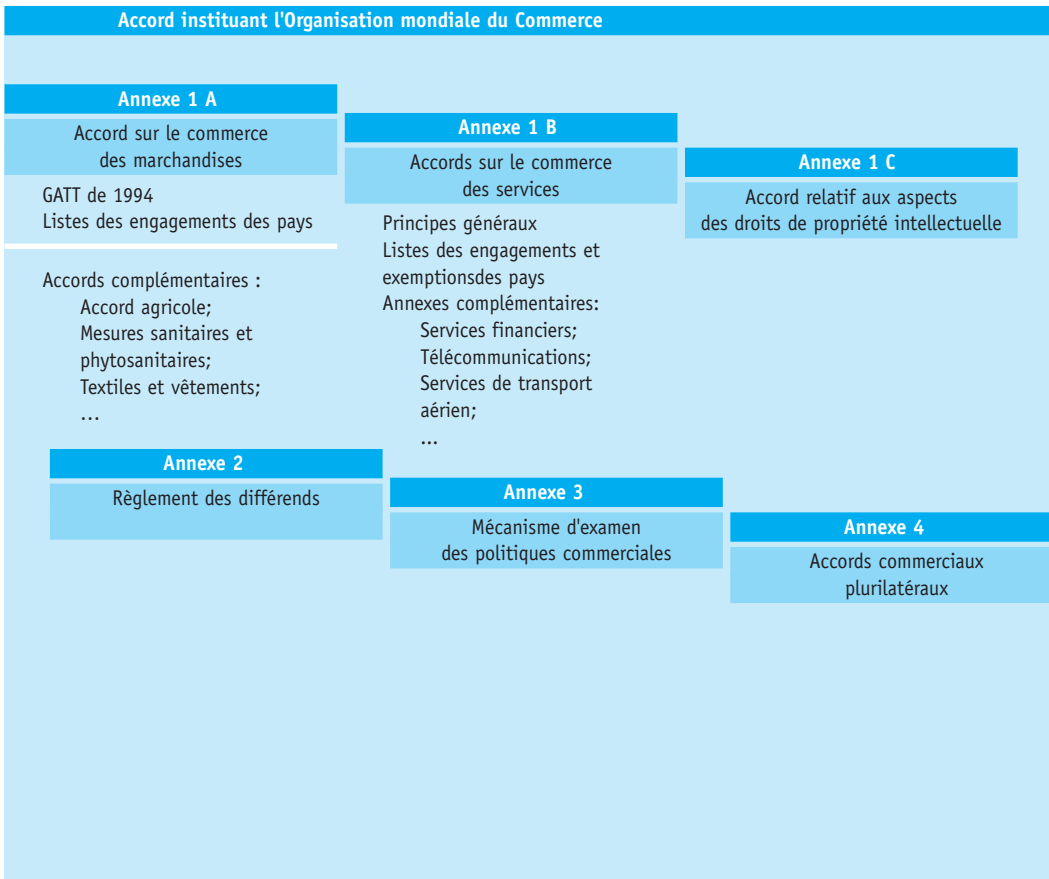
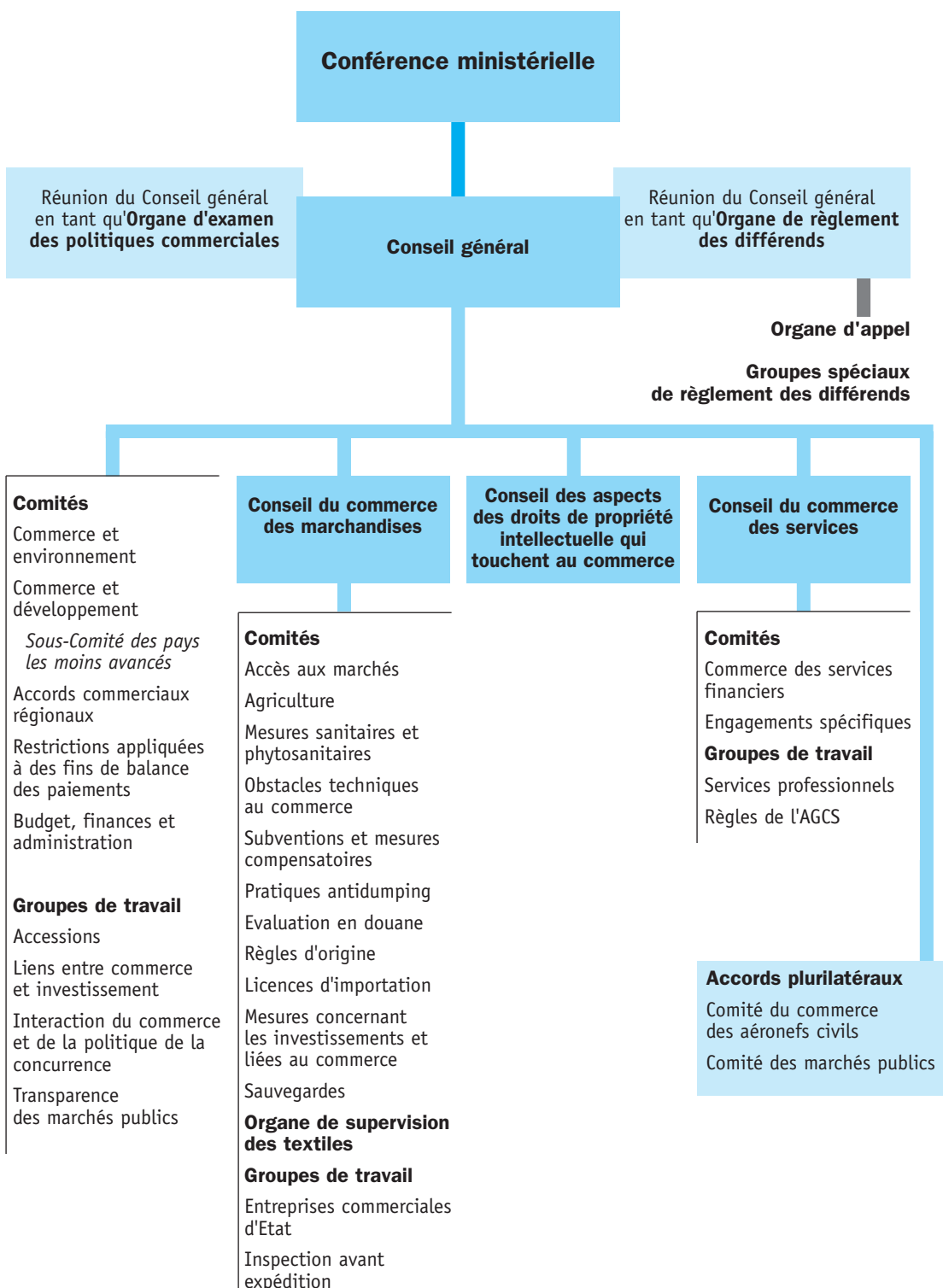


Schéma organisationnel de l'OMC

Tous les membres de l'OMC peuvent participer à tous les conseils, comités, etc., à l'exception de l'Organe d'appel, des groupes spéciaux de règlement des différends, de l'Organe de supervision des textiles et des comités et conseils établis en vertu des Accords plurilatéraux.



Légende

- Présentation de rapports au Conseil général (ou à un organe subsidiaire)
- Présentation de rapports à l'Organe de règlement des différends
- Les comités établis en vertu des accords plurilatéraux informent le Conseil général de leurs activités, bien que ces accords n'aient pas été signés par tous les membres de l'OMC
- Le Conseil général se réunit également en tant qu'Organe d'examen des politiques commerciales et Organe de règlement des différends

L'Organisation mondiale du commerce

Les nouvelles missions confiées à l'OMC

L'OMC se distingue essentiellement du GATT sur une série d'aspects :

- ▶ elle est une organisation internationale à part entière et non plus, comme le GATT, un "accord" entre Etats;
- ▶ sa composition est plus large et comprend 134 membres alors que 125 Etats étaient partie prenante du GATT (et au moment de sa création, il ne s'agissait que de 23 pays industrialisés);
- ▶ elle couvre plus de domaines liés au commerce, et concerne également l'agriculture, le textile, les services et les facteurs de production : travail (services de main d'œuvre), capital (investissements) et technologie (droits de propriété intellectuelle);
- ▶ la négociation doit y être permanente et non plus organisée en cycles successifs;
- ▶ elle dispose d'un dispositif de surveillance renforcé pour observer les politiques commerciales nationales, en plus d'un dispositif pour régler les différends entre Etats.

Au moment de sa création en 1994, l'OMC a été chargée de 5 missions concrètes, qu'elle doit assurer avec l'aide d'un secrétariat de près de 500 personnes. Ces missions sont :

- ▶ d'assurer le suivi de la mise en œuvre des accords du cycle d'Uruguay;
- ▶ d'encadrer et organiser les futures négociations commerciales multilatérales ainsi que la mise en œuvre de leurs résultats;
- ▶ de gérer les procédures de règlement des différends;
- ▶ de gérer les mécanismes d'examen des politiques commerciales;
- ▶ de coopérer avec le FMI, la Banque Mondiale et les autres organisations affiliées.

Les structures de l'OMC et ses différents organes

L'instance suprême de l'OMC est la conférence ministérielle, composé des représentants de tous les membres ; elle exerce les fonctions de l'OMC. La Conférence ministérielle peut prendre les décisions sur toutes les questions relevant de tout accord commercial multilatéral.

Elle se réunit au moins tous les deux ans. Cette instance se réunira pour la troisième fois en novembre 1999 à Seattle, les deux premières réunions ministérielles ayant eu lieu en 1996 (à Singapour) et en 1998 (à Genève).

À un second niveau est établi le Conseil général, lui aussi composé des représentants de tous les membres, mais se réunissant selon les besoins. Il exerce les fonctions de l'OMC durant l'intervalle entre les conférences ministérielles.

Le Conseil général se réunit aussi afin d'assurer les fonctions de l'organe de règlement des différends selon ce qui est prévu à l'annexe 2 de l'acte final. L'organe de règlement des différends peut avoir son propre président.

En outre, le Conseil général se réunit pour assurer les fonctions de l'organe d'examen des politiques commerciales selon ce qui est prévu à l'annexe 3 de l'acte final. L'organe d'examen des politiques commerciales peut avoir son propre président.

D'autres organes, subordonnés au Conseil général, sont le Conseil du commerce et des marchandises, le Conseil du commerce et des services et le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Ces conseils exercent les fonctions qui leur sont assignées par les accords respectifs et par le Conseil général.



Les différents organes du commerce peuvent établir des organes subsidiaires selon les besoins.

C'est ainsi que le Conseil du commerce et des marchandises a établi, à ce jour, de nombreux comités, sur l'agriculture, l'accès aux marchés, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce, les subventions et mesures compensatoires, les pratiques anti-dumping, l'évaluation en douane, les règles d'origine, les licences d'importation, les mesures concernant les investissements et liées au commerce, les clauses de sauvegarde.

Le Conseil du commerce et des marchandises a aussi établi un organe de supervision des textiles et des groupes de travail (notamment sur les entreprises commerciales d'Etat).

Une série de comités, auxquels tout Etat membre peut participer, ont en outre été mis en place par la Conférence ministérielle pour traiter de différents aspects : commerce et développement, restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, budget, finances et administration, commerce et environnement, accords commerciaux régionaux. Les fonctions des comités sont fixées par l'accord de Marrakech et les accords commerciaux multilatéraux, ainsi que, pour les comités non prévus au départ, par la Conférence ministérielle et le Conseil général. Il a été prévu, dans l'accord de Marrakech, que le comité commerce et développement examine périodiquement les dispositions spéciales des accords commerciaux multilatéraux en faveur des PMA membres et fasse rapport au Conseil général afin que ce dernier puisse prendre des mesures appropriées.

Enfin, une série de comités établis en fonction d'accords plurilatéraux, qui n'ont pas été signés par tous les membres, se réunissent et informent le Conseil général. La discussion sur les marchés publics se retrouve notamment dans cette situation.

On se réfèrera aussi au schéma page précédente décrivant la structure de l'OMC.

L'accord agricole

Généralités

L'accord agricole ⁽¹¹⁾ impose une série de règles en matière de soutien agricole dans les trois domaines essentiels de l'accès aux marchés, des soutiens internes et des soutiens aux exportations.

L'accord prévoit que tous les signataires doivent soumettre un calendrier avec une liste officielle d'engagements quant à la réduction des subventions et des droits de douanes.

Les engagements pour réduire les droits de douane et les subventions diffèrent selon qu'il s'agit d'un pays industrialisé, en voie de développement (PVD) ou moins avancé (PMA). La mise en œuvre des mesures doit se réaliser en 6 ans pour les pays industrialisés et en 10 ans pour les pays en développement. Toutes les réductions doivent commencer dès 1995. Les délais supérieurs et les engagements moindres qui s'appliquent aux pays en développement, de même que certaines exemptions pour les PMA, ont été acceptées sous le principe du traitement spécial et différencié. Le tableau ci-dessous compare les principaux engagements de réduction des soutiens agricoles pour les pays industrialisés et les pays en développement ; l'encadré p.32 reprend l'ensemble des éléments du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement.

Afin d'organiser la réduction des subventions et des droits de douanes dans le secteur agricole, on a préalablement chiffré les soutiens, en utilisant un instrument de mesure appelé l'équivalent de subvention à la production (ESP). Il constitue une mesure agréée, définie de manière très large, de l'ensemble des instruments de soutien agricole. Contrairement à la mesure globale de soutien (voir ci-après), l'ESP reprend l'ensemble des mesures de soutien, que celles-ci aient ou non un effet de distorsion sur le commerce international.

Principaux engagements agricoles des PVD et des PI à Marrakech		
(objectifs numériques pour la réduction des subventions et de la protection)		
	Pays développés	Pays en développement
	Six ans : 1995-2000	Dix ans : 1995-2004
Droits de douane		
Réduction moyenne pour tous les produits agricoles	- 36%	- 24%
Réduction minimale par produit	- 15%	- 10%
Soutien interne		
Réduction de la mesure de soutien totale pour le secteur (période de base : 1986-88)	- 20%	- 13,3%
Exportations		
Valeur des subventions	- 36%	- 24%
Quantités subventionnées	- 21%	- 14%

Source : OMC, Les accords. Agriculture : des marchés plus équitables pour les agriculteurs page 1 (<http://www.WTO.org/french/aboutf/agmntsf3.htm>).

(11) Pour faciliter la compréhension des résultats du cycle d'Uruguay, quelques éléments de vocabulaire sont proposés dans un glossaire à la fin du document. Un encadré reprend aussi les différentes catégories, appelées "boîtes", qui ont été conçues afin de "ranger" les pratiques agricoles, selon qu'elles sont interdites, autorisées, tolérées ou devant faire l'objet d'engagements de réduction (Encadré p.30 : les boîtes de rangement des pratiques agricoles).



Les boîtes de rangement des pratiques agricoles

La boîte rouge

Elle contient les pratiques interdites de soutien à l'agriculture qui doivent avoir disparu au moment de l'entrée en vigueur de l'accord.

On peut citer comme exemple le système des prélèvements variables qui était utilisé dans le cadre de la PAC, et dans lequel les taxes à l'importation variaient selon le niveau des prix mondiaux.

La boîte verte

Elle contient les pratiques autorisées en matière de soutien à l'agriculture et s'applique aux aides considérées comme totalement découplées de la production et des prix. Ces pratiques sont supposées n'avoir qu'une incidence nulle ou faible sur la production agricole et, plus généralement, sur le commerce agricole.

On peut citer comme exemples les soutiens à la recherche agricole, à l'extensification de la production ou à la constitution de stocks en vue d'assurer une sécurité alimentaire, de même que les compensations en cas de catastrophe, les mesures dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les dépenses d'aide alimentaire à usage domestique ou le coût d'aménagement des infrastructures rurales.

La boîte jaune

Cette boîte (jaune, orange ou ambre), contient les pratiques de soutien domestique qui doivent faire l'objet d'engagements de réduction en raison des distorsions qu'elles provoquent sur la production et le commerce des produits agricoles. Dans la période couverte par les engagements de réduction, une partie de ces soutiens est donc provisoirement acceptée.

Comme exemple, on peut citer les restitutions aux exportations, utilisées par l'Union européenne pour pratiquer le dumping (cf. chap. IV), ainsi que les variantes de ce système utilisées par les Etats-Unis.

La boîte bleue

Elle contient des mesures qui ne doivent pas faire l'objet de réduction, du moment qu'elles soient assorties de certaines mesures complémentaires. Elle concerne les aides non totalement découplées de la production et des prix, mais qui sont accompagnées de programmes de limitation de production. C'est l'article 6.5 de l'accord agricole qui en fixe les contours. Les systèmes sont autorisés quand les niveaux des paiements sont établis soit sur la base des surfaces ou des quantités récoltées fixes, soit sur un pourcentage égal ou inférieur à 85% du niveau de production de base.

On a classé dans la boîte bleue, par exemple, les paiements compensatoires ("deficiency payments"), pratiqués depuis longtemps aux Etats-Unis, et qui ont inspiré par la suite les aides directes aux revenus des producteurs, telles qu'elles sont accordées depuis peu (1992) par l'Union européenne.

On a aussi différencié les divers types de soutien à l'agriculture, en recourant cette fois tout d'abord à la mesure globale de soutien (MGS), qui ne comprend que les mesures internes de soutien à la production agricole ayant un effet de distorsion sur le marché international (sous forme de subventions, d'aides aux revenus, d'indemnités ...).

La mesure globale de soutien a été utilisée pour quantifier, en termes monétaires, les mesures figurant dans la boîte jaune. Elle recouvre tant les dépenses budgétaires que les transferts des consommateurs aux producteurs qui résultent de pratiques de soutien qui faussent les prix du marché. Cela inclut les subventions aux producteurs, les subventions pour l'achat d'intrants et les soutiens des prix. Si la mesure globale de soutien permet de repérer les mesures à réduire en raison de leur effet de distorsion, elle permet aussi de calculer la base sur laquelle les réductions devront être opérées, éventuellement après avoir procédé à la tarification.

On a également classé les divers types de soutien en fonction des effets de distorsion sur le marché en les classant dans différentes catégories, qu'on a aussi qualifié de boîtes pour des raisons pédagogiques (voir encadré p.30), et qui représentent par conséquent des boîtes de rangement des pratiques agricoles. Les réductions programmées lors de l'Accord agricole ont donc tenu compte de la classification des divers types de soutien.

Au moment où les accords de Marrakech ont été conclus, certains protagonistes estimaient que les décisions qui avaient été prises en matière de libéralisation et de régulation du secteur agricole constituaient certes un premier pas, mais qu'elles restaient largement insuffisantes. Afin de garantir la poursuite du processus, il a donc été convenu que la libéralisation et la régulation du secteur agricole ne s'achèveraient pas avec la conclusion du cycle d'Uruguay et qu'elles feraient l'objet de négociations ultérieures.

La clause de paix

Cette clause (article 13 de l'Accord agricole) protège, moyennant le respect des mesures de l'Accord agricole et durant une période de 9 ans, les Etats face à des mesures de rétorsion qui pourraient être prises par d'autres Etats membres, en réaction à une série de pratiques : les soutiens à l'exportation, les mesures contenues dans les boîtes vertes, jaunes et bleues, ainsi que les soutiens domestiques qui n'excèdent pas le niveau "de minimis".

Comme il avait été convenu à Marrakech que la libéralisation du secteur agricole ne s'achevait pas avec le cycle d'Uruguay et que l'on rediscuterait ultérieurement de la poursuite du processus, on avait fixé une date pour reprendre les négociations (soit 1999), qui figure à l'agenda incorporé. La clause de paix a pour effet de pousser à limiter la durée des nouvelles négociations agricoles. La clause de paix est valable durant la période d'implantation de l'accord agricole, mais arrive à échéance à la fin de 2003.

La clause de paix est fixée pour 9 ans et doit donc s'achever en 2003 (article 13 de l'Accord agricole).

Les mesures relevant des trois domaines essentiels de l'Accord agricole (accès aux marchés, soutiens internes et soutiens aux exportations) sont présentées en détail dans la suite du document. Pour faciliter la compréhension, on se référera aussi au glossaire des termes techniques à la fin du dossier et à l'encadré p.30 présentant les boîtes de rangement des pratiques agricoles.

L'accès au marché

La tarification

En matière d'accès aux marchés et de réduction des barrières à l'importation, l'accord agricole (Accord agricole, articles 4 et 5 et annexe 5) repose sur un processus essentiel utilisé par le GATT. En vue de favoriser l'accès aux marchés, l'accord impose la transformation des barrières non tarifaires (comme les prélèvements variables, les contingents d'importation, les prix minimum d'importation, etc.) en barrières tarifaires, droits de douane fixes, qui viennent s'ajouter aux barrières existantes. Ce n'est qu'après ce processus, dit de tarification, que les barrières tarifaires totales seront soumises à réduction. Ce principe a été appliqué aux produits agricoles lors du cycle d'Uruguay. Les droits fixes, qui subsistent après la tarification, font l'objet d'engagements de réduction.

Cette mesure aura touché de plein fouet le système européen des prélèvements variables, élément essentiel du fonctionnement originel de la PAC. Ils sont désormais interdits et placés dans la boîte rouge.

Les réductions des barrières à l'importation et la consolidation

La réduction des droits de douane convenue s'élève à 36% pour les pays développés et est de 24% pour les pays en développement. La mise en œuvre s'étale sur six ans à partir de 1995 ; le délai est de dix ans pour les pays en développement et les pays les moins avancés n'ont pas d'obligation de réduction.



Éléments essentiels du traitement spécial et différencié des PVD et PMA	
Domaine d'application	Principaux éléments du traitement spécial et différencié des PVD et PMA
Reconnaissance des intérêts	
accès aux marchés	Les pays développés membres doivent offrir un accès plus large aux marchés pour les produits agricoles présentant un intérêt particulier pour les pays en développement membres, y compris la libéralisation la plus complète du commerce des produits tropicaux et pour les produits pouvant remplacer les plantes narcotiques illicites.
Moins d'obligations	
accès aux marchés	Les pays en développement membres ont la possibilité d'offrir des consolidations des taux plafonds pour les produits assujettis à des droits non consolidés au lieu de prendre des engagements de réduction des niveaux tarifaires appliqués en 1986.
accès aux marchés	Les taux de réduction applicables aux pays en développement membres dans les domaines de l'accès aux marchés, du soutien interne et de la concurrence à l'exportation représenteront deux tiers de ceux qui sont applicables aux pays développés membres.
pour tout engagement	Les pays les moins avancés sont exemptés des engagements de réduction. (art. 15:2)
soutiens à la production intérieure	Réaffirmation du traitement spécial et différencié pour les pays en développement membres en ce qui concerne les politiques de la catégorie jaune mentionnées à l'article 6:2 de l'Accord agricole.
soutiens à la production intérieure	Réaffirmation du traitement spécial et différencié pour les pays en développement membres en ce qui concerne la clause de minimis mentionnée à l'article 6:4 de l'Accord agricole.
subventions à l'exportation	Réaffirmation du traitement spécial et différencié des pays en développement membres en ce qui concerne les subventions à l'exportation mentionnées à l'article 9:4 de l'Accord agricole.
soutiens à la production intérieure	Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire (annexe 4§3 et notes de bas de page n° 2 et 3) Même disposition que dans l'annexe 2§3 de l'Accord agricole. Aide alimentaire intérieure: annexe 4, paragraphe 4 et note de bas de page n° 3 Même disposition que dans l'annexe 2, paragraphe 4, de l'Accord agricole.
Période de mise en œuvre	
pour tous les engagements	Les pays en développement membres pourront mettre en œuvre les engagements de réduction sur une période de dix ans, contre six ans pour les pays développés membres.
Sources : tableau réalisé à partir de la note du secrétariat du GATT intitulée : "Description des accords, instruments juridiques et décisions ministérielles du cycle d'Uruguay relatives aux PVD" COM.TD/W/510, 2 novembre 1994	

Les réductions se basent sur les niveaux des tarifs consolidés, lorsqu'ils le sont déjà ou sur les niveaux des droits appliqués en 1986 (septembre). Dans le cas des tarifications, c'est l'équivalent tarifaire qui sert de base à la réduction. Pour les pays en développement c'est parfois l'offre de consolidation du taux plafond qui a servi de base à la réduction.

Tout les droits de douane, y compris ceux qui résulteront de la tarification, seront consolidés. Les pays en développement bénéficient d'une certaine flexibilité et ont la faculté d'offrir la consolidation à un taux plafond de tout le tarif douanier au lieu de procéder à une réduction.

Bien que les pays les moins avancés n'ont pas d'engagements de réduction, on remarquera cependant qu'une série d'entre eux ont souvent été amenés à réduire leurs barrières tarifaires dans le passé, notamment dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. D'autre part, les tarifs actuels, même lorsqu'ils n'ont pas dû être réduits, doivent faire l'objet de la consolidation, c'est-à-dire qu'il est interdit de relever les tarifs dans le futur (à moins de compenser dûment les partenaires commerciaux lésés). Ce qui signifie qu'une barrière, actuellement efficace pour protéger les producteurs locaux, pourrait perdre son efficacité dans le futur, dans le cas où les prix des concurrents en arrivaient à baisser fortement pour une raison quelconque. On peut estimer qu'avec cette modification disparaît un outil précieux pour la sécurité et la souveraineté alimentaires et pour la protection des systèmes paysans.

Engagements de réduction des barrières tarifaires

	Réduction globale	Réduction minimale par produit	Délai
Pays industrialisés	36%	15%	1995-2000
Pays en développement	24%	10%	1995-2004
Pays moins avancés	-	-	-

L'accès minimal aux marchés

Une autre mesure importante en ce qui concerne l'accès au marché est l'obligation d'assurer un accès minimal pour l'importation de chaque produit, lorsque le produit ne représente pas une part significative dans les importations. Pour les pays industrialisés, le minimum obligatoire s'élève à 3% de la consommation intérieure en 1995, avec une augmentation graduelle jusqu'à concurrence de 5% en 2000. En ce qui concerne les pays en développement, le taux de départ est de 1% mais doit atteindre 4% en 2004 (Annexe 5 de l'Accord agricole, §7, alinéa 1). Il est convenu que, pour les contingents d'importations correspondant à ces seuils de la consommation intérieure, l'accès doit se faire à un tarif réduit par rapport au tarif en vigueur. L'accord dit "au meilleur tarif".

Pour les produits dont la consommation intérieure est importante, cette mesure d'accès est loin d'être sans signification.

Dans l'ensemble, les conséquences au niveau global de cette mesure concernent des quantités très importantes pour les principaux produits échangés. On estime que des débouchés supplémentaires considérables seront fournis (aux exportateurs capables de profiter de l'opportunité), par exemple pour les céréales secondaires (1,8 millions de tonnes), le riz (1,1 millions de tonnes), le blé (0,8 millions de tonnes) ou les produits laitiers (0,73 millions de tonnes) (Solagral, 1995).

Au niveau des politiques nationales de sécurité alimentaire, notons que le choix de l'auto-suffisance alimentaire est, de cette façon, mis hors de portée.



La clause spéciale de sauvegarde

Les effets de la tarification ont été partiellement contrebalancés par l'instauration d'une clause de sauvegarde spéciale. Cette clause permet aux Etats de protéger leurs marchés d'un accroissement excessif des quantités importées qui résulteraient du démantèlement des barrières non tarifaires. La clause autorise dans certaines conditions l'imposition de droits additionnels exceptionnels, qui ne peuvent cependant dépasser 1/3 des droits de douane habituels appliqués sur le produit concerné.

La réduction des soutiens domestiques ou internes

Le soutien public aux producteurs agricoles se réalisait auparavant selon différentes méthodes. Avant la réforme de la PAC de 1992, l'Union européenne pratiquait principalement le soutien par les prix, alors que les Etats-Unis utilisaient un système d'aide aux revenus des agriculteurs. Dans les deux cas, de même qu'au Japon, les volumes financiers consacrés à ces aides étaient très élevés. Elles atteignaient en 1992 respectivement 156 milliards de dollars dans l'Union européenne, 91 milliards de dollars aux Etats-Unis et 74 milliards de dollars au Japon (voir le tableau p.21 reprenant l'importance des transferts).

L'accord agricole impose (Accord agricole, article 6 et annexes 2,3 et 4) une réduction de 20% pour les pays industrialisés et de 13,3% pour les pays en développement des mesures rangées dans la boîte jaune, c'est-à-dire des pratiques de soutien domestique que l'on estime être à l'origine d'effets de distorsions sur la production et le commerce des produits agricoles. Ces mesures font donc l'objet d'engagements de réduction sur une période de 6 ans pour les pays industrialisés et de 10 ans pour les pays en développement.

L'accord intervenu, étant donné la classification des mesures existantes dans les différentes boîtes, exclut le système de la PAC, c'est-à-dire le système de soutien des prix intérieurs, des pratiques autorisées. Le système des organisations de marchés de la PAC est donc placé dans la boîte jaune, ce qui programme par conséquent sa réduction progressive. Il met le système des "paiements compensatoires" des Etats-Unis et le nouveau système des aides aux revenus, adopté par l'Union européenne depuis 1992 (réforme Mac Sharry de la PAC) dans la boîte bleue, avec une condition de gel des terres. On peut évidemment contester le fait que ces aides aux revenus n'aient aucun effet de distorsion sur les marchés. Mais il semble que la stratégie de l'Union européenne ait été de reconnaître le point de vue des Etats-Unis, qui estimaient que ce type d'aides aux revenus n'avait pas d'effet de distorsion sur les marchés, afin de pouvoir adopter un système comparable.

La clause de minimis

Une clause "de minimis" est fixée à 5% de la valeur de la production dans les pays industrialisés et à 10% dans les pays en développement. Cela signifie que si le total des interventions gouvernementales (mesure moyenne de soutien) se situe en deçà de ces pourcentages par rapport à la valeur de la production, ces interventions ne sont soumises à aucune obligation de réduction.

Certains soutiens ne sont par ailleurs pas soumis à réduction, comme, par exemple, les investissements dans la recherche, la formation, la lutte contre les parasites, les infrastructures de services, l'aide alimentaire interne et les stocks de sécurité alimentaire. Ces soutiens figurent donc dans la boîte verte (pratiques autorisées). Dans le cadre du traitement spécial et différencié, les pays en développement sont également autorisés à accorder des soutiens aux investissements, aux intrants agricoles pour les agriculteurs à revenus faibles et aux cultures de remplacement des cultures illicites (drogues). Cependant, les subventions ne peuvent excéder le niveau qui était atteint en 1992.

Engagements de réduction et limites aux soutiens domestiques			
	Réductions en pourcentage de la valeur des produits	Importance de la clause "de minimis"	Délai
Pays industrialisés	20%	5%	1995-2000
Pays en développement	13,3%	10%	1995-2004
Pays moins avancés	-	10%	-

La réduction des soutiens aux exportations

Les diverses mesures de soutien à l'exportation (comme les restitutions, les ventes des stocks publics à prix réduits, les subventions à la commercialisation ou au transport) sont mises dans la boîte jaune et devront donc être réduites (Accord agricole, art. 8 à 11). Certaines mesures échappent cependant, comme par exemple les crédits à l'exportation, largement utilisés par les Etats-Unis. Pour les pays industrialisés, la valeur des subventions doit être réduite à concurrence de 36% des subventions en 6 ans, et leur volume de 21%. Cette mesure concerne directement les restitutions aux exportations dans l'Union européenne et les diverses aides aux exportations pratiquées aux Etats-Unis. Pour les pays en développement, la réduction en valeur des subventions doit être de 24% en 10 ans, et leur volume de 14%.

Parmi les pays en voie de développement, les pays les moins avancés sont exemptés de l'ensemble de ces engagements de réduction. Remarquons que la concession faite est inutile ; la plupart de ces pays n'ayant de toute façon jamais pratiqué ces types de soutien, en général hors de leur portée. Dans les faits, seuls quelques pays suffisamment riches (surtout les Etats-Unis, l'Union européenne et quelques autres gros exportateurs) ont utilisé les soutiens à l'exportation.

La réduction des soutiens à l'exportation était, sans conteste, clairement justifiée et s'imposait car ils ont des effets négatifs pour la plus grande partie des agriculteurs de la planète. Les subventions à l'exportation avaient en effet une grande part de responsabilité dans la faiblesse des prix agricoles mondiaux, et il affaiblissaient directement de nombreux petits producteurs.

Après la mise en œuvre des accords de Marrakech, les aides à l'exportation peuvent subsister à concurrence des 2/3 de leur niveau antérieur dans le cas des pays riches, pratiquement les seuls capables de recourir à un système aussi coûteux.

Il faut du reste ajouter que si une réduction minimale doit s'appliquer à tous les produits, la réduction ne doit pas se faire de manière linéaire sur tous les produits subventionnés et que, par conséquent, une marge de manœuvre considérable subsiste pour la pratique du dumping des prix.

En outre, on peut craindre également que ces réductions, largement insuffisantes, soient compensées, au moins partiellement, par l'accroissement des aides aux revenus, même si ces aides ne peuvent être accordées que si elles sont déliées du niveau de production et s'accompagnent de mesures de limitation de la production. Ces aides aux revenus, malgré les limitations qui leur sont appliquées, pourraient en effet maintenir la possibilité de pratiquer des prix à l'exportation plus faibles que dans le cas où aucune aide ne serait fournie.

Engagements de réduction des soutiens à l'exportation			
	Réductions en dépenses	Réductions en volume	Délai
Pays industrialisés	36%	21%	1995-2000
Pays en développement	24%	14%	1995-2004
Pays moins avancés	-	-	-



L'Accord agricole : une logique contestable dès le départ

On notera tout d'abord qu'en régulant les politiques commerciales, on crée des règles multilatérales pour encadrer le commerce agricole international, ce qui représente une démarche nécessaire si elle est menée dans l'intérêt de tous (ce qui reste à démontrer), et dans le but d'éviter que ne s'impose la "loi du plus fort". Cependant, la régulation du commerce agricole qui est intervenue lors du cycle d'Uruguay a pour conséquence d'intervenir dans la définition des politiques agricoles menées par les Etats. Cette intervention, qui réduit les capacités d'action des Etats dans des secteurs vitaux pour la sécurité alimentaire, la santé, l'alimentation, l'environnement, le développement rural ou la culture, provoque une véritable dérégulation des politiques nationales dans ces domaines essentiels et une perte de souveraineté alimentaire.

Il est apparu aussi que la logique purement commerciale qui s'est manifestée lors du cycle d'Uruguay a amené à réduire les différents types de soutien agricole en tenant compte essentiellement des intérêts commerciaux des acteurs les plus importants dans le commerce international. On n'a par contre que peu ou pas tenu compte de l'impact sur la situation des populations les plus démunies et des petits producteurs paysans en particulier, ni des effets négatifs pour les systèmes agricoles, l'environnement et la sécurité alimentaire.

Ainsi aurait-il été plus équitable de tenir compte de ces types d'intérêt dans la classification des soutiens accordés. En particulier, il aurait fallu tenir compte de la nécessité pour certains pays pauvres de développer leur secteur agricole afin de nourrir une population importante, de limiter leur dépendance à l'égard de l'importation de produits alimentaires ou de fournir des revenus aux petits paysans, surtout lorsque ceux-ci représentent la plus grande partie de la population.

Dans les faits, l'appréciation des divers types de soutien a surtout bénéficié aux intérêts des entreprises multinationales de l'agro-industrie, des gros producteurs et des gros exportateurs des Etats les plus puissants.

Ainsi, l'élimination de certains soutiens, qui portent pourtant directement atteinte aux intérêts de pays tiers, comme le soutien à la conquête des marchés extérieurs par des pratiques de dumping, n'a pas reçu la priorité qui aurait dû s'imposer.

D'autre part, des réductions ont tout autant été imposées pour des pratiques de protection du secteur agricole, vitales pour certains pays voulant développer leur sécurité alimentaire par un accroissement de la production agricole nationale. Ainsi, par exemple, la protection du secteur agricole par des barrières tarifaires est un instrument capital pour ces pays, d'autant plus intéressant qu'il leur est accessible (les droits à l'importation rapportent). Les barrières sont pourtant autant visées que les soutiens aux exportations ou que les aides directes aux revenus des producteurs.

Un autre problème important est que les aides directes aux revenus qui restent autorisées, et qui ne sont accessibles qu'aux pays riches, peuvent constituer des pratiques de dumping caché, compensant les réductions qui ont été opérées dans les soutiens aux exportations. Les soutiens intérieurs peuvent donc permettre la poursuite de pratiques d'exportation à faibles prix, ne couvrant pas les coûts de production.

En ce qui concerne le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement, l'intérêt est au moins d'en avoir reconnu la nécessité. De l'avis de bien des ONG de solidarité avec le Sud et d'autres observateurs, ces aménagements des règles générales ne suffisent pas pour rompre le processus de développement des inégalités entre les pays les plus pauvres et les plus riches, que les règles générales de l'accord agricole ne font que renforcer.

L'accord sur l'application des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS)

L'origine de l'accord SPS

L'accord SPS est intégré à l'acte final du cycle d'Uruguay. Il détermine quelles normes relatives à la santé humaine, animale et végétale peuvent être utilisées pour discriminer les importations.

En effet, bien que les mesures non tarifaires (les "normes" commerciales) ne peuvent, en principe, être utilisées afin de discriminer et de protéger le marché intérieur, ces normes exercent aujourd'hui un frein non négligeable à la circulation des marchandises. On a d'ailleurs pu constater que leur développement avait augmenté à mesure que se réduisaient les droits de douane. On pouvait, dès lors, soupçonner qu'une bonne partie des "normes" était utilisée à des fins de protection des marchés.

Cette question a été traitée de manière spécifique au cours du cycle d'Uruguay, qui a établi les premiers instruments visant à harmoniser les normes au niveau mondial et, d'une manière plus générale, à "lutter contre les mesures protectionnistes cachées". Les mesures non tarifaires, susceptibles de faire obstacle au commerce, dépendent de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, sauf dans les cas spécifiques des mesures sanitaires et phytosanitaires, pour lesquelles c'est l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui prévaut.

Le Codex alimentarius, instrument du nivellement des normes par le bas

Afin de favoriser l'harmonisation des normes, le SPS impose que les membres établissent leurs mesures sanitaires et phytosanitaires sur la base des normes, directives ou recommandations internationales. En ce qui concerne les produits alimentaires, l'annexe A §3 (a) du SPS spécifie que c'est le Codex alimentarius qui est la référence. Ce dernier est élaboré par la Commission du Codex alimentarius, gérée conjointement par la FAO et l'OMS (Organisation mondiale de la santé). Il n'est pas, en tant que tel, obligatoirement applicable à ses membres, mais, par le biais du SPS issu du cycle d'Uruguay, il est devenu quasi obligatoire, dans la mesure où la latitude réelle qu'ont les membres de ne pas utiliser ces normes est difficile à étayer "scientifiquement", comme le prescrit le SPS.

Ce décalage dans le traitement des normes internationales pose question. Le processus d'élaboration de normes, dans un contexte où celles-ci ne sont pas contraignantes, se serait-il déroulé de la même manière s'il était reconnu que ces normes deviendraient obligatoires, ou difficilement évitables ? Dans sa défense devant le groupe spécial⁽¹²⁾

La participation aux réunions du Codex alimentarius

Le Codex alimentarius : une institution intergouvernementale largement ouverte aux intérêts de l'agro-industrie

En 1994, Tim Lang, de la National Food Alliance (Royaume Uni), exposait devant la Commission des Affaires Étrangères du Sénat belge les résultats d'une étude menée par une association de consommateurs, qui avait analysé les différentes catégories de personnes participant aux réunions du Codex alimentarius. Il ressortait de cette étude que des participants de 104 pays et d'une centaine d'entreprises ont été répertoriés comme ayant participé aux réunions du Codex en 1992/1993. Parmi ces représentants, 26 venaient d'ONG représentant les intérêts publics (par exemple des associations de consommateurs...), alors que 662 étaient des représentants de l'industrie. L'entreprise Nestlé, à elle seule, comptait 30 représentants, de sorte que cette entreprise disposait d'une délégation plus large que celle de la plupart des États. Plus de 60% des participants venaient des pays développés, alors que seulement 7% venaient d'Afrique et 10% d'Amérique latine.

(12) OMC. Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones). Plainte déposée par les États-Unis. Rapport du Groupe spécial 18 août 1997, §8.68.



sur les hormones dans la viande bovine, l'Union européenne pose le problème, d'autant que les normes sur les hormones de croissance ont été adoptées par une faible majorité, alors que les normes sont généralement adoptées par consensus.

Il convient également de relever que les normes du Codex sont généralement beaucoup plus laxistes que les normes appliquées par certaines législations nationales, et que les intérêts privés (voir encadré p.37) sont très présents au niveau de leur définition, alors que les législations nationales résultent de processus plus démocratiques impliquant les assemblées parlementaires nationales. Des problèmes sérieux en résultent pour la souveraineté alimentaire, pour la santé des consommateurs et pour la qualité des aliments.

Les effets de l'accord SPS sur la viande bovine aux hormones, sur les OGM...

Plus d'information sur les effets de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires seront fournies lors de l'examen du cas concret de la mise en cause par les Etats-Unis de la décision de l'Union européenne d'interdire l'importation de viande bovine traitée aux hormones (cf. ci-après le paragraphe sur les règlement des différends). Il sera notamment question, dans ce paragraphe, du principe de précaution, de la charge de la preuve de la substitution de l'étiquetage au principe de précaution.

L'Accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC-TRIPS)

Le rôle de l'accord

Cet accord fait partie intégrante de l'accord final du cycle d'Uruguay. Il est entré en vigueur en 1995, est administré par l'OMC et exige des pays membres qu'ils assurent la protection de la propriété intellectuelle dans tous les domaines de la technologie. Cet accord revêt une importance essentielle pour l'agriculture, car il recouvre potentiellement le "contrôle" des ressources génétiques, notamment par les droits de propriété sur les semences.

De manière générale, la privatisation des ressources génétiques conduit à une restriction de l'accès à ces ressources, que ce soit à des fins de production ou d'amélioration. (voir encadré page suivante)

L'article 27.3 (b) de l'ADPIC définit les droits relatifs à la biodiversité : il exige de tous les Etats membres qu'ils accordent des droits sur les micro-organismes et les variétés végétales. Les micro-organismes doivent obligatoirement être brevetables, tandis que pour les variétés végétales – la base du système alimentaire mondial – les gouvernements ont le choix entre un système de brevets ou un système juridique sui generis efficace. Si l'article 27.3 (b) contient l'exclusion potentielle des végétaux et des animaux du principe général du brevetage pour toute "invention technologique", il ne donne cependant aucune définition exacte de ce qu'est la solution alternative, un système sui generis, ni de ce qui rendrait un tel système efficace. "Sui generis" signifie simplement "spécial" ou "unique". Cela veut dire qu'il s'agirait d'un système autre que celui du brevet. Si certains pays en développement choisissent cette alternative plutôt que la brevetabilité de leur ressources génétiques – et s'ils veulent échapper aux sanctions des autres membres de l'OMC – ils sont obligés de trouver des systèmes sui generis avant la fin de 1999.

La définition de l'objet brevetable selon l'article 27.3 (b) de l'ADPIC

ADPIC article 27.3 (b) : Objet brevetable

3. Les Membres pourront aussi exclure du système de la brevetabilité :

(b) les végétaux et les animaux autres que les micro-organismes, et les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux, autres que les procédés non biologiques et microbiologiques. Toutefois, les Membres prévoiront la protection des variétés végétales par des brevets, par un système sui generis efficace ou par une combinaison des deux moyens. Les dispositions du présent alinéa seront réexaminées quatre ans après la date d'entrée en vigueur de l'accord de l'OMC.

Les grandes manœuvres autour de la révision de l'article 27.3 (b)

L'article 27.3 (b) doit être réexaminé en 1999, soit avant même que les pays en développement n'aient à le mettre en œuvre (13). En l'an 2000, ce sera au tour de l'ADPIC tout entier d'être révisé. Dans l'intérêt des pays en développement et de l'agriculture paysanne, il serait indiqué de mettre à profit le réexamen en 1999 de l'article 27.3 (b) pour demander l'exclusion de la biodiversité de la portée juridique du traité. Cependant, étant donné l'opposition des pays développés vis-à-vis de cette option, la demande la plus réaliste semble être que la mise en œuvre de l'article 27.3(b) soit suspendue durant cinq ans, de façon à ce que les pays en développement aient le temps de définir les modalités d'un système "sui generis" approprié. En tout cas, les pays en développement ont tout intérêt à éviter un renforcement de l'ADPIC, comme le réclament certains pays développés. Il est important de noter que ces trois options ne s'excluent pas mutuellement et qu'elles devraient être défendues simultanément (14).

(13) Les PMA ont quant à eux jusqu'à janvier 2006 pour mettre l'ADPIC en œuvre.

(14) GRAIN, TRIPS versus biodiversity: What to do with the 1999 review of Article 27.3(b)



Problèmes des droits de propriété intellectuelle sur les végétaux (15)**Les problèmes posés par les droits de propriété intellectuelle sur les variétés végétales**

Le système de l'UPOV, comme le système des brevets, s'inscrit parfaitement dans la philosophie des économies industrielles, où l'accent est mis sur la protection des investissements et des intérêts des grandes et influentes entreprises semencières, qui emploient les sélectionneurs professionnels.

La situation des pays en développement est complètement différente. Les acteurs du secteur semencier, et les principaux producteurs de semences, sont de petits agriculteurs ou des coopératives paysannes.

Alors que les paysans assurent de 80 à 90% de la production de semences dans le Sud, l'introduction des brevets sur les semences va transférer massivement ce contrôle aux mains du secteur privé.

Il est dès lors évident que dans ces pays, les lois devraient se focaliser, et de façon appropriée, sur la protection desdits agriculteurs et de leurs intérêts en tant que sélectionneurs et utilisateurs de semences (A. Ekpere, mai 99).

L'Union Internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)

L'UPOV a été créée en Europe en 1961 pour accorder aux sélectionneurs de plantes des droits de monopole sur les variétés nouvelles. Spécifiquement conçu pour promouvoir l'agriculture industrielle dans les pays industriels, le système UPOV octroie, dans les pays y ayant adhéré, des droits sur l'obtention végétale sur des variétés qui répondent à des critères précis, dont l'uniformité génétique. Ces droits protègent les obtenteurs et leurs intérêts commerciaux.

Le système UPOV restreint, comme principe général, l'accès aux ressources génétiques, que ce soit à des fins de production ou d'amélioration. Ainsi l'UPOV impose des restrictions juridiques et économiques sur certaines pratiques des agriculteurs, telles que la multiplication, la vente et la réutilisation des semences. Sous le traité de 1978, les droits des paysans en matière de réutilisation de semences sont réduits à un "privilège", tandis que sous le traité de 1991, ce privilège disparaît du système. L'UPOV laisse la décision à chaque pays membre s'il veut accorder une dérogation pour la réutilisation des semences à la ferme. Récemment encore, les Etats membres de l'UPOV étaient limités aux pays industrialisés. Mais au cours des dernières années, un certain nombre de pays du Sud se sont affiliés à l'UPOV sous la pression de l'ADPIC. Les pays industrialisés tentent, en effet, de persuader les pays du Sud d'adhérer à l'UPOV.

Même si, pour les firmes biotechnologiques, les droits sur l'obtention végétale ne sont nullement suffisants, ils peuvent servir à atteindre un objectif : faire accepter la brevetabilité du vivant par les pays en développement.

(15) tiré de GRAIN, UPOV sur le sentier de la guerre, Seedling, Vol 16, No 2, juin 1999 disponible sur leur siteWeb: <http://www.grain.org/publications/seedling.htm>

Comme la plupart des pays en développement envisagent de se conformer à l'option *sui generis* plutôt que d'instaurer des brevets, une des façons envisagées par les pays développés de renforcer l'ADPIC est d'inclure dans l'article 27.3 (b) une référence au modèle juridique proposé par l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), en réduisant l'option *sui generis* à l'UPOV 1991.

L'OMC s'est d'ailleurs alliée à l'UPOV afin de convaincre les gouvernements du Tiers-Monde d'y adhérer, celle-ci étant décrite comme le système juridique idéal répondant aux exigences de l'OMC quant à la protection de la propriété intellectuelle sur les variétés végétales. Les deux institutions peuvent même être soupçonnées de tenter de faire croire à certains gouvernements qu'ils doivent devenir membres de l'UPOV pour faire partie de l'OMC. Alors que, en aucun cas, ces pays membres ne sont obligés d'adopter le système très restrictif de l'UPOV 1991, qui limite le droit légitime des agriculteurs à conserver des semences pour leur réutilisation (A. Ekpere, mai 1999).

Positions des États sur les droits de propriété intellectuelle

La position du Groupe des pays africains face au réexamen (et à la mise en œuvre) de l'article 27.3(b) est claire et correspond à la position de nombreux gouvernements du Sud et de la plupart des ONG. Le Groupe africain veut affirmer son engagements en faveur de l'esprit, des principes et des éléments pertinents de la Convention sur la diversité biologique, tels que : le droit souverain des Etats sur leurs ressources biologiques et naturelles; la protection du savoir, des innovations, des technologies et des pratiques des peuples indigènes et autres communautés locales dans le cadre de la législation nationale (A. Ekpere, mai 1999).

Cette position a été officiellement communiquée pour la préparation de la Conférence ministérielle de Seattle par le représentant du Kenya, au nom du Groupe africain, le 29 juillet 1999.

Le Groupe africain y demande, notamment, que l'article 27.3 (b) soit revu en profondeur. Comme cette révision débordera sur l'an 2000, il est également exigé que l'obligation pour l'ensemble des PVD de mettre en œuvre cette partie de l'accord soit reportée à 5 ans après la fin de la révision de l'article. Cette révision devra notamment permettre d'harmoniser l'Article 27.3 (b) avec les engagements pris par les Etats dans le cadre de la Convention sur la biodiversité (CBD) et de l'International Undertaking Plant Genetic System (IUPGR) de la FAO. Des conventions, dans lesquelles la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, les droits et les connaissances des peuples indigènes et des communautés locales ainsi que la promotion des droits des agriculteurs sont prises en considération.

Le Groupe africain souhaite également demander l'exclusion des animaux, des plantes et des micro-organismes ainsi que des processus biologiques et microbiologiques dans les possibilités de brevetage.

Enfin, il est demandé que l'option *sui generis* de protection juridique des variétés végétales soit complétée afin que tout système "*sui generis*" permette :

1. la protection des innovations apportées par les peuples indigènes et autres communautés locales en lien avec la CBD et l'IUPGR ;
2. la préservation des pratiques agricoles traditionnelles, y compris le droit de garder et d'échanger les semences ainsi que d'en vendre les récoltes ;
3. la possibilité d'empêcher qu'un recours contre des pratiques anti-concurrentielles puisse compromettre la souveraineté alimentaire des populations dans les pays en développement, comme cela est actuellement permis dans l'article 31 de l'ADPIC.



La position de la Commission européenne, développée, en février 1999, dans sa note au Comité 113, visait avant tout à éviter que la révision de l'ADPIC ne donne lieu à un abaissement des acquis en matière de protection de la propriété intellectuelle. Elle visait également à éviter tout délais supplémentaire dans sa mise en œuvre. Par ailleurs, l'Union européenne continue à vouloir le renforcement de l'ADPIC par l'inclusion de la convention de l'UPOV 1991 dans l'ADPIC, l'UPOV étant présentée comme le système sui generis le plus efficace.

Ces positions de l'Union européenne, qui rejoignent celles des Etats-Unis, vont clairement à l'encontre des stratégies développées par de nombreuses composantes de la société civile européenne. Il n'est, dès lors, pas étonnant que la Commission ne se réfère, dans sa note, qu'aux desiderata de l'industrie européenne.

La position des Etats-Unis, ainsi que celle de plusieurs autres pays industrialisés, est de tenter de réduire la révision de l'article 27 à un simple échange d'informations sur la mise en œuvre du sous-paragraphe plutôt qu'à une véritable révision de ses termes. Leur objectif ultime est de voir supprimé cet article, de façon à ce que non seulement les variétés végétales, mais également les plantes et les animaux en tant que tels, soient sujets à la brevetabilité dans tous les Etats membres de l'OMC. Le camp "pro-brevets" se montre favorable au retrait de l'option sui generis pour les obtentions végétales de 27.3 (b) ou, au moins, à sa réduction à l'UPOV par l'insertion d'une référence à cette convention dans l'accord ADPIC même.

L'accord sur le nouveau système de règlement des différends

Lors de la négociation du cycle d'Uruguay, les Etats ont également convenu de modifier les modalités de règlement des différends. Les nouvelles dispositions, entrées en vigueur en 1996, sont contenues dans le Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends annexé à l'acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, qui figure à l'annexe 2 de l'acte final. Des modifications importantes sont introduites par rapport au système antérieur régi par les accords du GATT.

Un système multilatéral plus efficace

Le GATT recourait déjà à des "panels" devant lesquels étaient présentés les cas litigieux, mais la décision devait être prise par consensus entre les membres, ce qui limitait fortement la possibilité d'imposer quoi que ce soit.

Aujourd'hui, en cas de plainte d'un Etat, l'organe de règlement des différends constitue un groupe spécial chargé d'examiner la question à l'origine du différend. Dans ce nouveau système, les conclusions du groupe spécial pèsent bien plus lourd puisque seule une décision par consensus au sein de l'organe de règlement des différends peut rejeter le rapport du groupe spécial. Les possibilités qui subsistent lors de la procédure d'appel sont également fort limitées.

Il en résulte une très forte augmentation de l'efficacité du traitement des différends et par là, un meilleur respect des accords commerciaux internationaux. La mise en œuvre d'un nouveau système de règlement des différends était une condition importante pour assurer la crédibilité de l'OMC et pour asseoir pleinement sa stature multilatérale.

Dans le traitement d'un différend, les membres ne sont donc pas autorisés à déterminer unilatéralement qu'il y a eu violation des obligations, ni à suspendre unilatéralement des concessions. C'est l'ensemble des membres, siégeant dans l'organe de règlement des différends, qui auront à se prononcer, en entérinant le rapport du groupe spécial, sur le bien-fondé d'une plainte et sur les compensations que le pays lésé peut obtenir. En dernier ressort, l'organe de règlement des différends peut autoriser le pays membre lésé à suspendre l'application de concessions ou l'exécution d'autres obligations, sur une base discriminatoire, à l'égard du membre en infraction. L'objectif prioritaire du système de règlement des différends vise le retour au respect des règles commerciales par le retrait des mesures contraires à ces règles.

L'organe de règlement des différends travaille actuellement à plein rendement et les cas présentés devant cette instance depuis sa mise en fonction en 1996 sont déjà plus nombreux que ceux qui avaient été traités par le système des "panels" du GATT précédemment.

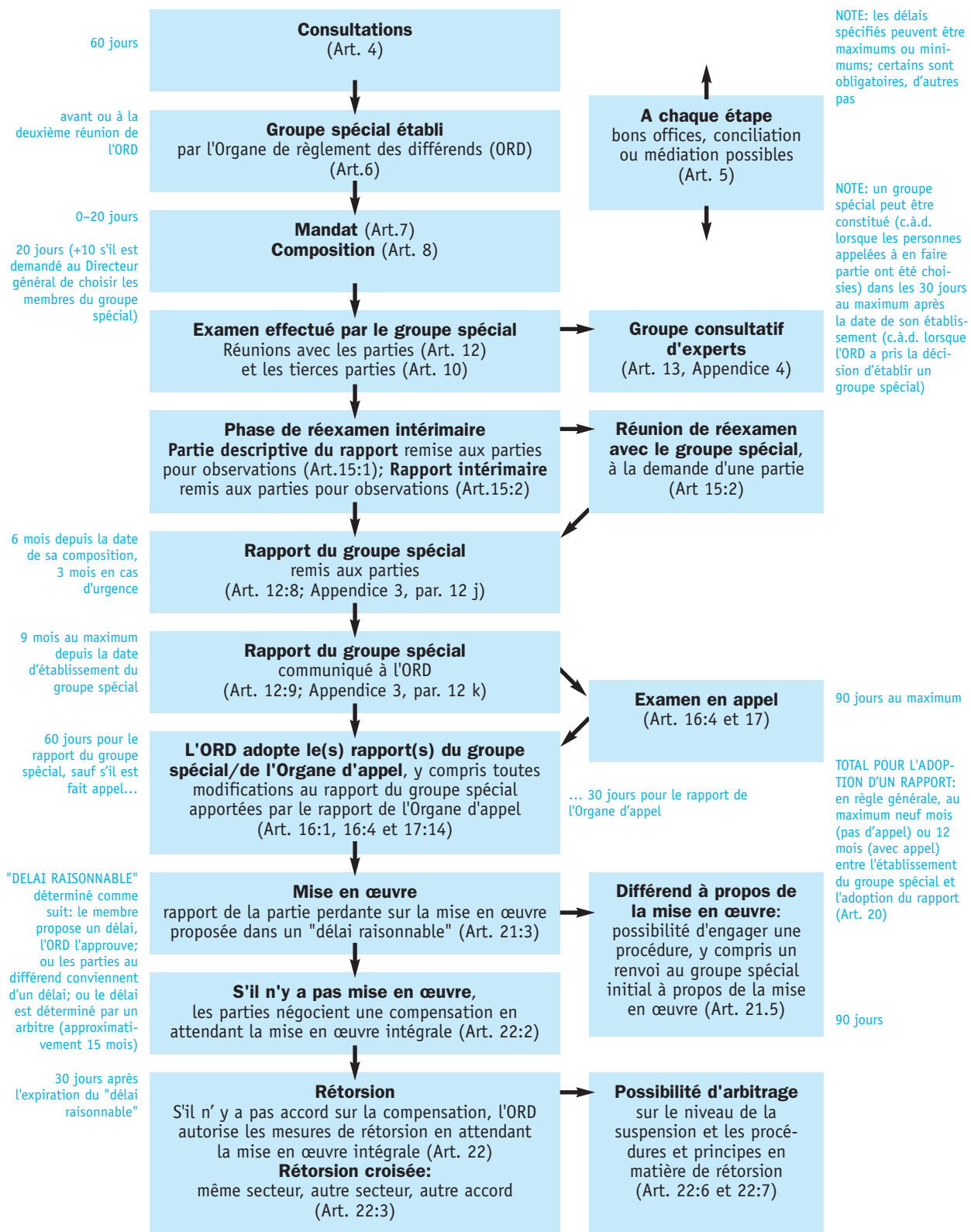
Un système qui renforce l'OMC

Il importe de bien mesurer la force que ce système de règlement des différends donne à l'OMC. Si on compare l'organe de règlement des différends avec les moyens dont disposent d'autres organisations du système onusien pour faire respecter les engagements pris, on mesure la force de l'OMC face à ces autres instances. Que l'on songe aux engagements pris au sein de ces organisations (par exemple les normes sociales fondamentales au sein de l'Organisation mondiale du travail), aux résolutions (au sein du Conseil de sécurité de l'ONU), aux conventions internationales (par exemple sur le climat, la désertification ou la biodiversité) ou, plus parlant encore, aux engagements pris dans le cadre de grands sommets spécialisés. Ainsi, les engagements, pris sur la sécurité alimentaire dans le cadre de la FAO, lors du Sommet mondial de l'Alimentation de 1996, ne sont rien de plus que des déclarations d'intention reprises dans le plan d'action adopté lors du Sommet.



La procédure de groupe spécial

Les diverses étapes qu'un différend peut franchir à l'OMC. A chaque étape, les pays parties à un différend sont encouragés à tenir des consultations entre eux afin d'arriver à un règlement "extrajudiciaire". A chaque étape, le Directeur général de l'OMC peut offrir ses bons offices ou sa médiation, ou aider à parvenir à une conciliation.



Cette situation pose des problèmes sérieux de cohérence et de prééminence entre les normes définies dans ces divers cadres. Car si l'OMC a les moyens de faire respecter les règles en matière de commerce international, les autres instances n'ont pratiquement aucun moyen coercitif.

La procédure de règlement des différends

Lorsqu'un différend oppose des pays, on commence le plus souvent par des consultations bilatérales, qui sont entreprises avec l'appui de l'OMC, en vue d'aboutir à un règlement mutuellement convenu. Lorsque le membre qui s'estime lésé aura épuisé cette procédure de consultation, il pourra recourir alors à la procédure d'établissement du groupe spécial. C'est l'organe de règlement des différends qui a le pouvoir "d'établir des groupes spéciaux, d'adopter les rapports des groupes spéciaux et de l'organe d'appel"⁽¹⁶⁾. L'organe de règlement des différends a aussi pour mission "d'assurer la surveillance et la mise en œuvre des décisions et des recommandations et d'autoriser la suspension des concessions et d'autres obligations qui résultent des accords visés"⁽¹⁷⁾.

Les membres du groupe spécial, peu nombreux (3 à 5 personnes sont généralement choisies sur une liste d'experts), doivent être agréés par les gouvernements siégeant au sein de l'organe de règlement des différends. Le groupe spécial fera les constatations propres à aider l'organe de règlement des différends à statuer sur la question. En pratique, les rapports des groupes spéciaux sont automatiquement adoptés, étant donné le consensus nécessaire pour s'opposer à leurs conclusions. Ils bénéficient donc d'un pouvoir de fait très important.

Il existe une procédure d'appel à laquelle est associé un organe d'appel permanent, mais l'appel ne peut concerner que des questions de droit couvertes par les rapports des groupes spéciaux et les interprétations de droit données par ceux-ci. Dès lors, sur le fond, les décisions des groupes spéciaux sont imparables.

La procédure de règlement des différends se veut rapide : un calendrier type est annexé au mémorandum, et un délai d'un an est prévu s'il n'y a pas appel. En cas d'appel, le délai est étendu à 15 mois. Le schéma ci-après montre les différentes étapes de la procédure et les différents délais qui leur sont applicables.

Un système dont l'efficacité varie selon l'utilisateur

Le nouveau système de règlement des conflits n'est cependant pas dépourvu de faiblesses. Comme dans le système précédent du GATT, les pays plus faibles auront toujours moins de poids, et en particulier les pays en développement ou moyennement avancés (pays en développement et pays les moins avancés), du simple fait qu'il existe entre les pays des différences de poids économique et politique considérables. Si un pays se trouve lésé et obtient gain de cause, il est autorisé à prendre des mesures de rétorsion, mais il est clair que les mesures de rétorsion mises en œuvre par des Etats faibles ne pèseront pas du même poids que celles qui peuvent être mises en œuvre par des Etats puissants.

Le mémorandum précise que les pays les moins avancés seront traités d'une manière plus souple et il est d'ailleurs prévu que, sur demande, un effort sera consenti afin d'inclure dans le groupe spécial un représentant des pays en développement.

Reste l'important problème que, pour les pays en développement, et les pays les moins avancés en particulier, les capacités d'assurer leur défense auprès du Mécanisme de règlement des différends suppose des moyens humains, des capacités administratives et des structures professionnelles importants, moyens dont ces pays sont généralement dépourvus. En ce qui concerne l'ancien dispositif du GATT, seul le Malawi y avait fait appel en 1967, pour s'opposer aux Etats-Unis.

Enfin, si le système de règlement des différends constitue une pièce maîtresse pour assurer le crédit et le multilatéralisme de la réglementation commerciale internationale, il

(16) Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, art. 2§1.

(17) Ibid.



s'appuie exclusivement sur les règles établies au sein de l'OMC. Dès lors, si l'application de la règle induit des problèmes de sécurité alimentaire ou de santé publique pour une population, l'organe de règlement des différends se trouve dans l'incapacité juridique d'en tenir compte. L'exemple du conflit entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur la viande aux hormones le montre à l'évidence.

Le différend Etats-Unis/Union européenne sur la viande de bœuf aux hormones

Rappel des éléments du conflit

Sous le régime du GATT

L'Union européenne interdit depuis 1989 l'importation de viande aux hormones. La viande aux hormones, c'est-à-dire la viande issue de systèmes d'élevage ayant recours aux anabolisants. Ce sujet brûlant concerne directement les consommateurs européens, et la décision européenne repose sur le fait que les agents anabolisants pourraient être cancérigènes et à l'origine d'autres maladies.

L'Union européenne avait interdit, pour la même raison, l'utilisation des hormones par ses propres agriculteurs. La première directive adoptée par le Conseil européen date de 1981 (81/602/CEE). L'interdiction sera renouvelée en 1985 suite à la proposition de la Commission de réintroduire les hormones dans les élevages (85/649/CEE).

Cette directive sera contestée par la cour européenne de justice pour vice de procédure, et elle sera réintroduite en mars 1988 (88/146/CEE). C'est sur cette directive, qui entrerait en application pour les pays tiers en janvier 1989, que l'Union européenne s'appuya pour bloquer les importations de viande et d'animaux traités aux hormones. À cette époque, la valeur des exportations américaines de viande bovine vers l'Union atteignait quelque 100 millions de dollars.

Les Etats-Unis ont soulevé la question des mesures communautaires d'interdiction d'importation de viande de bœuf US dès 1987 lors du cycle de Tokyo, et ont demandé l'établissement d'un groupe d'experts techniques (GET), ce qui a été refusé, l'Union Européenne étant plus favorable à l'établissement d'un groupe spécial. Le différend n'a pas été réglé. En janvier 1989 les Etats-Unis mirent en place des mesures de rétorsion qui suscitérent la demande d'établissement d'un groupe spécial par l'Union européenne, ce qui a été refusé par les Etats-Unis. Quelques mois plus tard, un groupe d'étude mixte Etats-Unis / Union européenne convint de mesures d'autorisation d'importation de viande certifiée produite sans hormone. Les Etats-Unis ne levèrent que partiellement leurs mesures de rétorsion.

Sous le régime de l'OMC

L'Union Européenne demande en juin 1996 l'établissement d'un groupe spécial concernant les mesures de rétorsion toujours utilisées par les Etats-Unis. Le 15 juillet, les Etats-Unis levèrent toutes leurs mesures de rétorsion.

L'organe de règlement des différends de l'OMC fut saisi par les Etats-Unis en janvier 1997 et la conclusion intervint avec une décision négative pour l'Union européenne en mai 1997, confirmée en appel en janvier 1998. La décision précise que l'embargo de l'Union européenne pour raisons de santé n'a aucun fondement scientifique et laisse 15 mois à l'Union européenne pour se conformer à sa décision, l'échéance tombant le 13 mai 1999. A défaut, les Etats-Unis se voient octroyer le droit d'utiliser des mesures de rétorsion équivalentes à leurs pertes commerciales. C'est ce qui fut fait dès l'été 1999.

Le lien entre le SPS⁽¹⁸⁾ et le Codex Alimentarius

Les mesures non tarifaires (les "normes" commerciales) ne peuvent, en principe, être utilisées afin de discriminer et de protéger le marché intérieur. Ces normes exercent aujourd'hui un frein non négligeable à la circulation des marchandises. On a d'ailleurs pu constater que leur développement avait augmenté à mesure que les droits de douane baissaient. On pouvait dès lors soupçonner qu'une bonne partie des "normes" était utilisée à des fins de protection des marchés.

(18) Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires intégré à l'acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay.

Cette question a été traitée de manière spécifique au cours du cycle d'Uruguay, qui a établi les premiers instruments pour harmoniser les normes au niveau mondial et, d'une manière plus générale, pour "lutter contre les mesures protectionnistes cachées". Les mesures non tarifaires susceptibles de faire obstacle au commerce dépendent de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, sauf dans les cas spécifiques des mesures sanitaires et phytosanitaires pour lesquelles c'est l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui prévaut.

Pour favoriser l'harmonisation des normes, le SPS impose que les membres établissent leurs mesures sanitaires et phytosanitaires sur la base des normes, directives ou recommandations internationales.

Le principe de précaution

En matière de santé publique, c'est évidemment une question de principe de n'autoriser la consommation de viande aux hormones que si la preuve catégorique est faite que cela n'entraîne pas de risque pour la santé. Après avoir protégé pendant une décennie les consommateurs européens des risques liés à la consommation de viande aux hormones, sur base du principe de précaution, il serait en effet anormal de changer d'attitude sans avoir procédé aux études appropriées en vue d'évaluer les risques.

La Norvège, très soucieuse de la santé publique de ses citoyens, est intervenue, comme tierce partie, auprès du Groupe spécial jugeant du différend Etats-Unis / Union européenne, en affirmant que : "... le présent Groupe spécial devait se garder d'empiéter sur le droit d'un Membre de privilégier la sécurité lorsque les preuves disponibles ne permettaient pas d'exclure catégoriquement l'existence d'un risque pour la santé humaine." ⁽¹⁹⁾

L'Union européenne, présentant ses arguments face au Groupe spécial, invoque le principe de précaution. Les Etats-Unis rétorquent que si de nombreux Etats ont souscrit à ce principe, évoquant le principe 15 de la déclaration de Rio ⁽²⁰⁾, l'Union européenne l'a mal interprété. Les mesures devaient être prises sur la base de données scientifiques préliminaires ou non concluantes lorsqu'il était important d'agir, en l'absence de certitudes scientifiques. La tactique des Etats-Unis est simple : baser son argumentation sur l'existence de preuves scientifiques, convaincus que c'est à l'Union européenne qu'incombera la charge de présenter de telles preuves.

Le principe de précaution ne semble pas exclu des accords commerciaux internationaux, mais souffre encore de ne pas être pleinement reconnu comme faisant partie du Droit coutumier international. En l'état, son interprétation, encore très diverse, pose problème. S'agissant de sa prééminence sur le SPS, autant l'organe d'appel de l'OMC que le Groupe spécial ont conclu que le principe de précaution ne l'emportait pas sur les dispositions du SPS (son art. 5:1 et 2).

La charge de la preuve

La présentation de preuve se pose tout de même. Qui a la charge d'apporter la preuve et sur quoi exactement devrait porter la preuve ? La Norvège, toujours dans sa Communication au Groupe spécial, interprétant l'article XXb du GATT et l'article 5:2 du SPS, affirme que : "le Membre n'avait pas à prouver scientifiquement l'étendue du risque. Il devait seulement démontrer que le risque existait (identification du risque), après quoi il lui appartenait de déterminer le niveau qu'il était prêt à assumer – niveau zéro ou niveau plus élevé (gestion du risque)." ⁽²¹⁾

Dans ses conclusions, le Groupe spécial, interprétant les textes des accords concernés, attribue une double charge de preuve : "... il incombe aux Etats-Unis de présenter un commencement de preuve d'incompatibilité avec l'accord SPS, et que la charge de la preuve se

(19) OMC. Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones). Plainte déposée par les Etats-Unis. Rapport du Groupe spécial 18 août 1997 page 121.

(20) Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement; Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, "Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement".

(21) OMC. Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones). Plainte déposée par les Etats-Unis. Rapport du Groupe spécial 18 août 1997.



déplace ensuite aux communautés européennes, à qui il appartient de démontrer que les mesures en cause remplissent les conditions posées par l'accord SPS."⁽²²⁾ Il faudrait que l'Union européenne ait procédé à une évaluation scientifique des risques et établi la mesure sur la base de cette évaluation.

Il reste qu'il faut s'entendre sur ce que l'accord SPS entend par une évaluation scientifique. L'Organe d'appel a élargi l'interprétation qu'en a donnée le Groupe spécial et ajoute : "Il est essentiel de ne pas perdre de vue que le risque, qui doit être évalué dans le cadre d'une évaluation des risques aux termes de l'article 5:1, n'est pas uniquement le risque qui est vérifiable dans un laboratoire scientifique fonctionnant dans des conditions rigoureusement maîtrisées, mais aussi le risque pour les sociétés humaines telles qu'elles existent en réalité, autrement dit, les effets négatifs qu'il pourrait effectivement y avoir pour la santé des personnes dans le monde réel où les gens vivent, travaillent et meurent."⁽²³⁾ L'ajout de l'organe d'appel place réellement l'effort de recherche là où il doit se poursuivre, mais ce faisant, il montre à quel point la charge de la preuve, dans l'évaluation du risque, est difficile à assurer. N'est-ce pas une restriction de fait du droit d'un membre à ne pas suivre les normes internationales lorsqu'elles sont considérées par lui comme trop peu prudentes ?

Le groupe spécial donne tort à l'Union européenne

Sur la forme, le Groupe spécial considère que l'Union européenne n'a pas respecté les prescriptions du SPS en ne prenant pas ses mesures de protection sur la base d'une évaluation scientifique des risques, puisque les éléments éventuels de preuves n'arrivent qu'après la mise en place de ces mesures.

Sur le fond, le Groupe spécial estime que l'Union européenne n'avait pas apporté les preuves des risques que comporterait l'ingestion de viande aux hormones et que, par conséquent, elle devait utiliser les normes internationales existantes, en l'occurrence, celles du Codex alimentarius.

Par ailleurs, le Groupe spécial estime également que les mesures que l'Union européenne a prises à l'encontre de l'importation de viande aux hormones sont discriminantes, puisque l'Union interdit l'usage d'hormones à des fins anabolisantes et autorise l'usage d'hormones à des fins zootechniques et thérapeutiques.

Sur ce point, l'Organe d'appel a infirmé la décision du Groupe spécial, et estimé que l'Union européenne ne contrevenait pas à l'art.5:5 du SPS et n'organise pas de discrimination ou de restriction déguisée du commerce international.⁽²⁴⁾

L'union européenne a choisi de maintenir l'interdiction d'importation et, dès lors, de subir les mesures de rétorsion des Etats-Unis. Ce sont des taxes imposées aux produits communautaires exportés vers les E-U, pour une valeur équivalente à 116,8 millions de dollars par an. Ces mesures de rétorsion sont conformes aux décisions prises par l'Organe de règlement des différends. Le montant a fait l'objet d'un arbitrage, les deux parties avançant des estimations fort différentes. Ainsi, les Etats-Unis, avaient estimé la perte due à l'embargo à 202 millions de dollars par an.

La substitution de l'étiquetage au principe de précaution ?

Certains estiment que, à défaut de pouvoir utiliser le principe de précaution, il s'agit au moins de procéder à un étiquetage correct des produits, de sorte que le consommateur puisse faire son choix en connaissance de cause. Même cette idée n'est pas partagée par tous, en particulier outre-atlantique. Des lobbies existent en effet, aux Etats-Unis, visant à refuser l'étiquetage, notamment sur les produits contenant des OGM, estimant que cela pourrait décourager les consommateurs alors que les preuves existent, avancent-ils, sur l'absence de risques pour la santé.

(22) *ibid.* § 8.84.

(23) Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones). Rapport de l'Organe d'appel. OMC, 16 janvier 1998. P. 84.

(24) *Ibid.* p. 111.

En matière de viande aux hormones, une telle substitution de l'étiquetage au principe de précaution est fortement critiquée, tant par les organisations de consommateurs (et autres) que par les parlementaires des Etats membres de l'Union européenne, qui avaient adopté (comme en Belgique) des réglementations interdisant les hormones dans la production de viande. Il est effectivement difficile d'accepter que la législation européenne se modifie, compte tenu des injonctions de l'OMC, alors que des preuves sur l'absence de risques pour la santé n'ont pas été fournies.

Après avoir été condamnée, l'Union européenne a entrepris des études scientifiques afin de prouver le bien-fondé de l'embargo qu'elle avait décrété.

Accepter l'étiquetage en lieu et place du principe de précaution signifie aussi que les consommateurs les plus pauvres, ou moins sensibles à ces questions, ne seraient plus protégés s'ils faisaient le choix de consommer la viande à base d'hormones.

Progrès du multilatéralisme et recul de la protection de la santé

Contrairement à ce qui s'était passé sous le régime du GATT de 1947, le différend a trouvé une issue en trois ans et demi malgré l'appel et les deux arbitrages portant sur le délai et le montant des mesures de rétorsion. Après avoir épuisé les possibilités de recours, les deux parties acceptent les décisions prises par les instances multilatérales.

L'affaire de la viande aux hormones n'est cependant réglée, à notre avis, que de façon provisoire. L'Union européenne annonce en effet déjà vouloir mieux inscrire le principe de précaution dans les règles de l'OMC à l'occasion de prochaines négociations commerciales.

L'accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC-TRIMS)

En ce qui concerne les investissements, l'impact potentiel sur les conditions de la production agricole dans le monde est énorme, puisque la propriété de deux des principales ressources naturelles, que sont la terre et l'eau, pourrait être affectée par la libéralisation des investissements. La discussion n'a pas progressé, jusqu'à présent, au sein de l'OMC, mais une discussion sur un Accord multilatéral sur les investissements (AMI) a par contre déjà été menée entre les pays riches, dans le cadre de l'Organisation pour la coopération et le développement (OCDE). Toutefois, devant le blocage des négociations, la discussion pourrait se poursuivre dans le cadre de l'OMC, mais son inscription au calendrier du cycle du Millénaire n'a pas encore été confirmée.

L'accord sur la surveillance des politiques commerciales nationales

Le mécanisme de surveillance des politiques commerciales nationales

C'est à la réunion de mi-parcours du cycle d'Uruguay de Montréal, en décembre 1998, que la décision a été prise d'assurer une surveillance des politiques commerciales nationales, à titre provisoire du moins. Un mécanisme de surveillance a dès lors été défini dans l'Acte final (voir l'accord figurant en annexe), et un organe de l'OMC, le "Mécanisme d'examen des politiques commerciales" (MEPC), a été créé à cet effet.

En effet, l'article 3 de l'Accord instituant l'OMC établit le MEPC comme l'une des fonctions de base permanentes de l'OMC. Lors de l'entrée en vigueur de l'OMC en 1995, le mandat du MEPC a été élargi au commerce des services et à la propriété intellectuelle.

L'objectif de la création du MEPC est donc d'améliorer la transparence des politiques commerciales des membres et, par là, d'assurer un meilleur respect des règles du système commercial multilatéral qui est mis en place.

Dans le cadre du MEPC, tous les membres de l'OMC font l'objet d'un examen. Cet examen est prévu tous les 2 ans pour les 4 membres qui possèdent les plus grandes parts du commerce mondial (actuellement l'Union européenne, les États-Unis, le Japon et le Canada), tous les 4 ans pour les 16 membres suivants et tous les 6 ans pour les autres membres. Une période plus longue peut être fixée pour les pays les moins avancés.

Des modifications sont encore intervenues par la suite.

D'abord, une certaine souplesse a été introduite dans le rythme des examens en permettant jusqu'à 6 mois de décalage par rapport au calendrier. Ensuite, il a été convenu que les examens de chacune des quatre premières puissances commerciales seraient, une fois sur deux, des examens "intérimaires", et donc moins exigeants.

L'organe d'examen des politiques commerciales

L'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC) procède à partir d'une déclaration de politique générale présentée par le membre intéressé et d'un rapport établi par les économistes de la division de l'examen des politiques commerciales du secrétariat.

Deux présentateurs, choisis au préalable, sont chargés d'animer le débat au sein de l'organe d'examen. Pour élaborer son rapport, le secrétariat recherche la collaboration du membre concerné, tout en gardant cependant l'entière responsabilité des faits présentés et des vues exprimées. Dans les rapports, des chapitres détaillent les politiques et les pratiques commerciales du membre et décrivent les organismes qui élaborent les politiques commerciales ainsi que la situation macro-économique.

Des observations récapitulatives rédigées par le secrétariat introduisent le rapport et résumement celui-ci, tout en présentant son point de vue sur les politiques commerciales du membre.

Le rapport du secrétariat est publié après la réunion d'examen, en même temps que d'autres documents : une déclaration du membre, le procès-verbal de la réunion et le texte des conclusions formulées par le Président de l'OEPC à la fin de la réunion.

Mesures concernant les effets négatifs possibles de la mise en œuvre des mesures du cycle d'Uruguay pour les PMA et les PVD importateurs nets de produits alimentaires

Certaines mesures concernant une aide éventuelle pour certains pays en développement ont été prévues au moment de la signature officielle de l'accord à Marrakech et ont fait l'objet d'une décision ministérielle. Cette décision, légalement contraignante, est signalée dans l'article 16 de l'Accord agricole, mais n'en fait cependant pas partie.

Les aides envisagées sont essentiellement prévues pour faire face aux hausses de prix des produits alimentaires échangés sur le marché mondial à la suite d'effets négatifs éventuels qui seraient liés à la mise en œuvre des mesures du cycle d'Uruguay. L'aide est prévue pour les pays pauvres importateurs nets de produits alimentaires, notamment via des aides alimentaires ou des facilités de crédit.

En 1995/96, l'augmentation du prix des céréales sur le marché mondial a entraîné une augmentation de la facture à payer par les pays en développement, en particulier par les pays moins avancés et par ceux qui sont importateurs nets de produits alimentaires. Ainsi, le coût des importations de céréales a augmenté, entre 1993/94 et 1995/96, de 85% pour les pays moins avancés et de 68% pour les pays en développement importateurs nets.

Bien que, depuis 1995/96, les prix agricoles aient largement chuté, la FAO ⁽²⁵⁾ signale que la combinaison d'une diminution des niveaux d'aide alimentaire disponible, d'une augmentation des prix par rapport à la moyenne du passé et d'une diminution de l'offre d'exportations subventionnées a mené à des dépenses pour l'importation de produits alimentaires de 20 % supérieures à celle de 1993/94. Pour les pays en développement importateurs nets et pour les pays moins avancés, ces tendances ont augmenté le coût de la nourriture importée.

Cependant, aucune suite concrète n'a encore été donnée jusqu'à présent à ces accords de Marrakech. En effet, une discussion a bien été menée au sein du Comité de l'agriculture de l'OMC ; elle a porté sur l'origine des hausses de prix constatées depuis la mise en vigueur de l'Accord agricole, mais n'a pas abouti jusqu'à présent.



(25) Konandreas Panos, Greenfield Jim, Sharma Ramesh, "The continuation of the reform process in agriculture : developing countries perspectives", FAO, 1998.

L'évaluation de l'Accord agricole

Pour l'évaluation des effets de l'Accord agricole

Évaluer les effets des changements de politique commerciale des pays membres de l'OMC n'est pas une tâche aisée. Tous ces effets ne sont pas forcément déjà visibles, puisque la mise en œuvre de l'accord n'est pas achevée.

Il est difficile de distinguer l'impact de l'accord agricole proprement dit de celui d'autres événements économiques concomitants, tels l'engagement de la plupart des pays en développement dans des programmes d'ajustement structurel, les crises financières qui se sont déroulées en Asie et au Brésil ou encore la situation catastrophique de la production agricole en Russie...

Par ailleurs, au-delà de l'impact de la mise en œuvre de l'accord, une conséquence importante est l'influence "psychologique" qu'il a eue sur la plupart des gouvernements, et cela avant même son entrée en vigueur, quant à la façon de considérer leurs politiques agricoles. Dans la plupart des cas (voir encadré sur le Mexique et les Philippines), les gouvernements avaient déjà anticipé la libéralisation agricole de 1995 dans l'orientation de leurs politiques. Ils anticipent d'ailleurs également sur les conséquences supposées du cycle du Millénaire.

Pourtant, si les Etats membres de l'OMC souhaitent avoir de la question une approche cohérente et indépendante des pressions des lobbies les plus puissants, ils ne pourront faire l'économie d'une évaluation des conséquences de l'Acte final.

En son article 20, l'accord agricole déclare que la poursuite à long terme des négociations en vue de réduire le soutien à l'agriculture devra prendre en compte:

- ▶ l'expérience des engagements de réduction et de leur application;
- ▶ les effets de ces réductions sur le commerce agricole mondial,
- ▶ les considérations non commerciales, tels le traitement spécial et différencié pour les pays en développement, l'objectif d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché ainsi que les autres préoccupations mentionnées dans le préambule (notamment la sécurité alimentaire);

Il est permis de s'interroger sur les modalités d'application de l'évaluation recommandée par cet article 20. Et en admettant que des évaluations suffisantes aient été réalisées, il semblerait indiqué que leurs conclusions rencontrent un consensus minimal parmi les Etats membres. A défaut, il serait étonnant de voir l'approfondissement de la libéralisation du secteur agricole se poursuivre.

Pourtant, il semble bien que ce soit vers cette situation que les négociations s'achèment...

La mise en œuvre des engagements de réduction des soutiens

Le Comité agricole de l'OMC est chargé d'examiner la mise en œuvre par les différents États de leurs engagements à réduire leur soutien à l'agriculture.

En raison d'un manque de personnel qualifié dans les pays en développement, ceux-ci ont rencontré un certain nombre de difficultés, notamment pour comprendre les implications de leurs engagements et pour en assurer la notification. Le suivi des engagements de leurs principaux partenaires paraît également leur poser problème, alors que cette information semble pourtant indispensable à la défense de leurs intérêts.

L'accès au marché

Avec l'accord agricole, les pays membres ont eu la possibilité de répartir leurs réductions de droits de douanes sur plusieurs lignes de produits. Cela leur a permis de protéger les produits qu'ils jugeaient particulièrement sensibles.

En ce qui concerne les pays en développement, ils ont pu choisir entre la réduction de leurs droits de douane ou la consolidation de l'ensemble de leurs tarifs douaniers à des taux plafonds. C'est cette dernière option que la grande majorité d'entre eux ont choisie, en fixant leurs taux plafonds à des niveaux beaucoup plus élevés que les droits de douane effectivement pratiqués. Ainsi, le Sénégal a consolidé ses produits agricoles à un taux plafond de 150%, alors qu'il n'applique qu'un taux effectif de 30% sur le riz. Ce taux est d'ailleurs encore plus réduit pour le mil et le sorgho.

Pour les céréales, les taux plafonds excèdent souvent 90%. Ce chiffre peut paraître élevé, mais il ne représente que la moitié des niveaux de consolidation des droits de douanes des pays de l'OCDE (Y. Jadot, 1998).

Les pays signataires ont également eu la possibilité d'avoir recours à la clause spéciale de sauvegarde ⁽²⁶⁾. Toutefois, celle-ci n'est utilisable que pour les marchés de produits dont les barrières ont été tarifées. Cela limite son usage et lui donne un caractère non universel qui est dénoncé en tant que tel.

Les mesures de soutien domestique

Le meilleur soutien que l'on puisse apporter aux agriculteurs reste l'assurance d'obtenir des prix équitables à la vente de leur production. Il faut pour cela les moyens de soutenir les marchés agricoles. C'est typiquement le type de mesures proscrit par l'OMC. Reste la possibilité d'avoir recours aux aides découplées, non liées au marché. Mais seuls quelques pays "riches" peuvent assurer des revenus compensatoires à de faibles prix agricoles. Beaucoup d'entre ces pays dépensent d'ailleurs l'équivalent de la valeur de leur production agricole en mesures de soutien aux producteurs.

Les pays qui peuvent difficilement utiliser de gros moyens de soutien n'auront d'autre choix que de surexploiter les ressources environnementales et de comprimer d'une manière ou d'une autre le coût de la main d'œuvre.

Les subsides aux exportations

En ce qui concerne les subsides aux exportations, bien qu'ils aient été réduits d'un tiers, les deux tiers restants constituent un important levier pour écouler des excédents ou conquérir des marchés. L'utilisation de ces subsides, autorisée jusqu'en 2004 dans le cadre de la clause de paix, n'est cependant admise que pour les seuls pays qui en faisaient déjà usage. Ainsi, seuls 25 pays sur les 134 membres de l'OMC ont la faculté d'utiliser ces subsides, et, en pratique, cela concerne encore moins de membres. En effet, 93% des exportations subventionnées de blé sont le fait de trois pays (ou régions pour l'Union européenne), 80% des subsides pour la viande bovine sont le fait de deux pays/régions, et deux pays/régions également sont responsables de 94% des subsides pour l'exportation du beurre (P. Konandreas et al, 1998).

Certaines mesures, comme les crédits aux exportations, largement utilisées par les États-Unis, n'ont pas dû être diminuées dans le cadre de l'Accord agricole, alors qu'elles ont un effet similaire ⁽²⁷⁾ aux subsides à l'exportation.

Les aides directes aux revenus posent un problème important car elles peuvent constituer une forme de "dumping caché" et permettent de mettre en circulation des marchandises très bon marché, indépendamment de la capacité des producteurs à fournir des produits à ce prix. Elles permettent des exportations à des prix qui ne couvrent pas les coûts de production.

(26) La clause spéciale de sauvegarde permet aux pays d'augmenter leurs droits de douane en cas d'augmentation importante du volume des importations ou d'une chute des prix d'importation.

(27) Ces crédits aux exportations jouent un rôle majeur dans l'importation par le Mexique de maïs des États-Unis au détriment de sa propre production locale.



Les effets sur le commerce agricole mondial

Il est particulièrement difficile de savoir ce qu'aurait été la situation sans les engagements du Cycle, que ce soit au niveau de la situation du commerce global ou au niveau de la situation commerciale de chaque pays.

Selon le secrétariat de l'OMC, la part des pays en développement dans le commerce agricole n'a pas changé depuis 1990. Mais il est clair que, dans cette hypothèse, la répartition entre les pays en développement s'est modifiée.

La volatilité du marché mondial

Un des effets annoncés par les défenseurs de l'accord agricole du Cycle d'Uruguay était qu'il allait stabiliser les prix sur les marchés mondiaux à des niveaux plus élevés. C'est loin de ce qui s'est réellement produit puisque les prix agricoles, après avoir atteint des sommets durant l'année 1995/1996, se sont effondrés par la suite. Depuis 1995, tant les hausses que les baisses battent les records des vingt dernières années.

La FAO explique cette volatilité des prix agricoles sur le marché mondial notamment par la baisse des stocks gouvernementaux des principaux pays producteurs. Il est estimé que seulement 40% des stocks publics sont remplacés par des stocks privés. La FAO estime que ces fluctuations des marchés mondiaux proviennent essentiellement de facteurs tels que le climat ou la situation de crise financière en Asie. L'OMC n'aurait donc pas eu une influence importante sur les marchés.

Les considérations non commerciales (non trade concerns)

L'approvisionnement alimentaire

Les pays en développement les plus pauvres ou importateurs nets de produits alimentaires sont extrêmement sensibles aux fluctuations des prix agricoles du marché mondial, même lorsque celles-ci sont limitées. Une proportion importante des personnes mal nourries se situe dans ces pays : jusqu'à 40% des habitants dans les pays les moins avancés et jusqu'à 20% dans les pays en développement importateurs nets.

Pourtant, pour résoudre les problèmes de déficit alimentaire, l'OMC préconise l'approvisionnement sur le marché mondial plutôt que sur la production alimentaire intérieure. Cette orientation semble particulièrement peu adaptée aux pays pauvres qui ont une population rurale importante : un marché dérégulé se montre en effet incapable d'assurer une stabilité des prix des produits alimentaires. En outre, une part importante des personnes souffrant de la faim tirent leurs ressources de l'agriculture, et celles-ci sont menacées par la concurrence des produits agricoles importés.

En 1995/1996, l'augmentation du prix des céréales sur le marché mondial a entraîné une augmentation de la facture à payer par les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets. Entre 1993/1994 et 1995/1996, le coût des importations de céréales a crû de 85% pour les premiers et de 68% pour les seconds.

Bien que, depuis 1995/1996, les prix agricoles aient largement chuté, la FAO signale que la combinaison de trois facteurs, à savoir la diminution des niveaux d'aide alimentaire disponible, l'augmentation moyenne des prix et la diminution de l'offre d'exportations subventionnées; que cette combinaison a mené les pays en développement à devoir augmenter de 20% leurs dépenses pour l'importation de produits alimentaires par rapport à 1993/1994. Paradoxalement, c'est donc lorsque les prix sont au plus haut que les niveaux d'aide alimentaire sont au plus bas, et vice-versa.

Une évaluation plus complète

La sécurité alimentaire figure dans l'Accord agricole parmi les considérations non commerciales dont il doit tenir compte. La FAO recommande aux pays en développement de se livrer aux tâches suivantes :

- ▶ examiner si la production agricole nationale a été avantagée ou désavantagée par l'Accord agricole, et vérifier si l'accord est assez souple pour permettre d'assurer un soutien suffisant des producteurs nationaux;
- ▶ examiner leur capacité à importer les quantités d'aliments, nécessaire en période de prix élevés sur le marché mondial, comme en 1995-1996, et vérifier l'adéquation des instruments de sauvegarde disponibles pour se prémunir contre l'instabilité des prix;
- ▶ examiner si les revenus tirés des exportations ont évolué de façon similaire aux dépenses d'importation d'aliments, et si des difficultés se sont posées pour un accès physique et économique au marché;
- ▶ vérifier si la décision ministérielle de Marrakech concernant les effets négatifs de la mise en œuvre de l'Accord agricole a pu résoudre les problèmes qui se sont posés.

La dérégulation conduit l'agriculture paysanne à la faillite

Les agricultures liées par l'ouverture des frontières

Les barrières douanières et les autres soutiens à la production agricole sont utilisés par de nombreux États pour protéger leur agriculture car leur viabilité est à ce prix. Mais ce faisant, ils n'ont pas toujours adapté leurs instruments, volontairement ou non, à la diversité des systèmes de production qui compose l'agriculture dans pratiquement tous les pays. Par exemple, les agricultures paysannes reposent sur une main d'œuvre et un capital familial et basent leur stratégie sur la limitation des risques, en misant notamment sur la diversité biologique et les complémentarités entre les cultures et l'élevage.

À l'autre extrême, nous avons des exploitations de spéculation agricole, totalement orientées vers la production au moindre prix.

Une bonne partie des surplus agricoles, et en particulier les excédents céréaliers, peut être attribuée à quelques zones géographiques, véritables pôles de production. La wheat belt et la corn soy belt aux États-Unis, la Beauce dans le bassin parisien en sont les exemples les plus marquants. Cependant, à bien des égards, ces pôles montrent leur limites : ils sont liés à l'évolution quotidienne des cours internationaux des produits agricoles ou aux systèmes de subvention à l'exportation, ont des effets négatifs sur l'environnement (érosion due au ruissellement, pesticides déversés en masse...) et génèrent l'apparition des ateliers d'élevage hors-sol (porcheries et poulaillers industriels notamment).

La référence aux prix du marché mondial n'est pas universelle

Dans la mesure où l'agriculture de masse (celle des pôles de production) pourvoit les marchés internationaux en surplus, elle renforce le marché mondial comme référence pour la fixation des prix intérieurs. Quel que soit l'avantage d'un tel système, il ne peut servir d'étalon pour déterminer le sort des millions d'exploitations agricoles situées sur tous les continents.

Les conditions géographiques et naturelles, les structures de production, les fonctions non commerciales assurées par l'agriculture, les objectifs de qualité, les conditions sociales du travail, le respect de l'environnement expliquent des écarts importants de productivité et de coût à la production. Il revient aux nations de reconnaître la valeur des systèmes respectifs et d'user des instruments politiques et juridiques nécessaires pour en assurer la pérennité, sans pour autant reporter les conséquences de leurs choix sur d'autres nations.



Sous l'effet du dumping, les agricultures se désintègrent

L'écoulement des excédents européens et américains en direction des pays du Sud a pris la forme d'aides alimentaires, mais surtout d'exportations commerciales subventionnées. Souvent, les aides alimentaires ont favorisé des importations commerciales vers les villes du Sud, habituant les populations à consommer de nouveaux produits, non cultivables localement (par exemple, le pain en Afrique).

La mise à disposition d'une nourriture importée à meilleur marché dans les villes côtières concurrence l'arrière-pays qui, traditionnellement, les approvisionnait. Les paysans sont dès lors privés de l'indispensable complémentarité avec la ville. Ils remplacent leurs cultures vivrières par des cultures d'exportation, en cela fortement encadrés par les pouvoirs publics conscients du fait que les importations alimentaires nécessitent des sources de devises. Mais c'est un pari, car la réduction constante des prix et la concurrence des grandes plantations ne leur assure pas nécessairement de revenus suffisants.

De la sécurité à la souveraineté alimentaire

La sécurité alimentaire

Le concept de sécurité alimentaire a évolué durant ces deux dernières décennies. D'abord perçu comme la disponibilité d'une offre nationale suffisante en denrées alimentaires, il est défini depuis une dizaine d'années comme l'accès pour tous les individus, à tout moment, à une nourriture en suffisance permettant de mener une vie saine et active.

Cependant, cette définition ne montre pas la dynamique socio-économique nécessaire à la sécurité alimentaire, laquelle n'est pas un état stable. "Sont en état d'améliorer leur sécurité alimentaire, les populations disposant d'une capacité d'accès à la nourriture telle qu'elles peuvent commencer à accumuler des réserves (stockage, bétail, épargne monétaire), à développer des moyens plus performants de production ou d'augmentation des revenus, à organiser des relations sociales comprenant des réseaux de solidarité plus fiables. C'est l'ensemble de ces actions qui inscrit les populations dans un processus cumulatif de réduction de vulnérabilité alimentaire."⁽²⁸⁾

Etre en situation de sécurité alimentaire ne signifie donc pas seulement, pour un individu, une famille, une population ou un groupe de populations, le fait de pouvoir manger à sa faim à un moment donné, mais le fait d'être dans une situation qui présente certaines garanties pour le présent et le futur. Le passage à l'état d'insécurité alimentaire est lié à un changement dans l'environnement (comme les conditions de l'offre de produits, la destruction de certaines ressources collectives, par exemple dans le cas de catastrophes naturelles ou de conflit) ou dans la situation des ménages (appauvrissement, vulnérabilisation). Les composantes essentielles du concept sont :

► **la disponibilité physique des aliments**, en qualité et en quantité suffisantes, que ce soit par la production locale, les achats dans d'autres zones, l'importation, l'existence de stocks...

► **l'accès aux aliments**

Les individus peuvent accéder à la nourriture de plusieurs manières : en disposant soit des moyens de produire leur propre nourriture, soit des moyens de produire d'autres biens ou services dont la vente permettra l'achat de nourriture, soit des moyens financiers ou autres qui permettent à long terme l'achat de nourriture, soit de "droits" sur la nourriture (exemple des personnes trop jeunes ou trop vieilles dans une famille mais dont la nourriture est procurée par la famille, par de systèmes de sécurité sociale ou par des programmes alimentaires)...

(28) ADE, IRAM; Guide de programmation des interventions d'appui à la sécurité alimentaire; 1995, Louvain-La-Neuve.

Le fait pour les ménages de disposer d'un "capital", au sens de ressource, donne une garantie d'accès à la nourriture. On considère tant le capital physique (comme une terre, un troupeau, un bateau et bien sûr aussi un capital financier) ou humain (la formation, les connaissances, les savoir-faire, la condition physique et l'état de santé) que social (les réseaux de relations sur lesquels on peut s'appuyer). La détention des capitaux permet en effet de produire, d'échanger (sur le marché ou par troc), de louer sa force de travail ou de recevoir de la nourriture.

Outre l'accès aux aliments, on peut encore considérer d'autres facteurs, comme le fait d'acquérir la nourriture en quantités suffisantes, de la consommer (au lieu de la revendre par exemple), de la digérer (appropriation de la nourriture), préoccupations notamment liées à l'étude de ce qui se passe à l'intérieur des ménages et dans les situations d'aide alimentaire.

► les caractéristiques physiques et culturelles des aliments

Outre le fait que la nourriture doit être disponible en quantités suffisantes, il faut aussi qu'elle soit sans danger pour la santé et acceptable culturellement. La nourriture doit être conforme aux habitudes alimentaires du groupe de population concerné. L'appréciation du risque sanitaire de la nourriture diffère selon les populations, de même que la nécessité d'appliquer le principe de précaution (cas de la viande produite aux hormones). D'autre part, on peut élargir le concept de "qualité", qui se réfère aux caractéristiques du produit mais aussi aux conditions de production, et envisager notamment l'impact des modalités de la production sur l'environnement, les liens sociaux, le tissu économique rural et le développement rural.

► la prise en considération des conditions futures

Il s'agit d'accéder à la nourriture à tout moment, c'est-à-dire dans l'immédiat mais également dans le futur. Cela signifie qu'il faut veiller à ce que les activités et la situation actuelles d'un individu ou groupe puissent soit se reproduire tels quels dans le futur, soit évoluer vers des états différents qui ne seront pas des impasses. Tant la disponibilité de la nourriture que l'accès à celle-ci et les autres aspects de la sécurité alimentaire doivent être assurés dans le futur. Il faut dès lors considérer l'avenir des systèmes de production, des marchés, des stocks, etc. Avec la présente définition, il est inutile de préciser que la sécurité alimentaire doit être durable.

► la non concurrence des autres besoins

Les autres besoins vitaux élémentaires (logement, habillement, accès à l'eau, soins de santé, intégration sociale minimale...) doivent être couverts également, sans quoi la satisfaction de ces autres besoins mettrait en péril les ressources destinées à accéder à la nourriture en quantités suffisantes.

La souveraineté alimentaire

Il manquait encore une dimension politique à la notion de sécurité alimentaire ; elle est ajoutée par cette autre expression : la souveraineté alimentaire.

Pour assurer la sécurité alimentaire dans chaque situation nationale, régionale ou locale, il existe plusieurs stratégies possibles compte tenu des contraintes locales et des "choix de société" exprimés par la population. La souveraineté alimentaire, c'est la possibilité pour une population de maîtriser les choix essentiels qui lui permettent d'assurer sa sécurité alimentaire. Ces choix portent sur les modes des productions agricoles et les façons les plus appropriées de garantir un accès à la nourriture pour tous.

En voulant contrôler les politiques agricoles nationales, l'Organisation mondiale du commerce érode la souveraineté alimentaire des peuples en les privant des moyens d'orienter leurs systèmes agricoles et alimentaires.



Trois exemples d'agricultures "ajustées"

Au Mexique, la libéralisation de l'agriculture a sonné le glas pour les petits paysans ⁽²⁹⁾

L'ajustement structurel et les accords ALENA

Pendant longtemps, le Mexique a développé une voie originale en matière de souveraineté alimentaire. La politique agricole mexicaine soutenait d'une part la production d'une large gamme de produits de bases, grâce à des prix garantis, une protection aux frontières et des intrants subsidiés. D'autre part, elle soutenait également la consommation via un système fédéral de distribution des produits de base et de la subvention de la vente de tortillas et de haricots.

Cependant, dès le milieu des années 80, l'endettement du Mexique et les ajustements structurels qui s'en suivirent ont poussé ce pays à suivre, en matière de libéralisation de son agriculture, les prescriptions de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Des prescriptions auxquelles a largement adhéré le gouvernement de Salinas de Gortari, devenu président en 1988, afin d'orienter l'économie agricole mexicaine vers des cultures d'exportation.

Le processus d'adhésion à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a accéléré ce mouvement. Ainsi, lorsque le président Salinas est entré en fonction, il a unilatéralement abandonné les protections (licences d'importation et droits de douane) sur la plupart des produits agricoles, ne maintenant une protection que sur les deux produits les plus sensibles : le maïs et les haricots.

Dans le cadre des accords ALENA, entré en vigueur le premier janvier 1994, le gouvernement mexicain a également remplacé les différents programmes de soutien à l'agriculture par un système unique de paiements directs aux producteurs (système PROCAMPO). La nouvelle politique agricole prévoyait la suppression immédiate du soutien des prix agricoles pour la plupart des produits, ainsi que la suppression progressive des protections pour le maïs et les haricots, échelonnée sur une période de 15 ans. On prévoyait en même temps une compensation partielle de la forte baisse des prix, au moyen d'aides directes telles qu'elles devaient être admises dans l'Accord agricole et pratiquées par l'Union européenne et les Etats-Unis.

Ces réformes ont compromis la rentabilité d'un très grand nombre d'exploitations mexicaines, ainsi poussées à la ruine. Pourtant, dès leur annonce, les organisations paysannes mexicaines les avaient dénoncées, prévoyant qu'à terme, malgré le soutien accordé temporairement à la production de maïs, les marchés mexicains seraient envahis par le maïs "made in USA" et que des millions de paysans seraient poussés à l'exode. Leurs prévisions les plus pessimistes ont malheureusement été largement dépassées.

En fait, la liquidation de la protection du maïs s'est réalisée beaucoup plus rapidement que prévu. Alors que les Accords ALENA prévoyaient une mise en œuvre de 15 ans, le gouvernement mexicain a décidé unilatéralement que la réduction des protections se ferait en trois ans et devrait être achevée en 1998.

De plus, alors que le Mexique s'était engagé à importer des Etats-Unis, à droit nul, un volume minimal (indexé de 3% par an) de 2,5 millions de tonnes de maïs par an (tout supplément étant taxé à 189,2%), le gouvernement mexicain autorisait en 1996 l'importation de plus du double de ce volume, et sans droits de douane.

Durant les trois premières années, les paiements compensatoires liés au système PROCAMPO avaient quant à eux été réduits de 33,5%.

(29) L'étude de cas sur le Mexique se base essentiellement sur les documents repris ci-dessous, produit par l'IATP et disponibles sur son site internet: Sophia Murphy, Trade and Food Security, An assesment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture, CIIR 1999. Steven Suppan, Mexican Corn, NAFTA and Hunger, Food Security Fact Sheet n°3, IATP, may 1996. Steven Suppan and Karen Lehman, Food Security and Agricultural Trade Under NAFTA, IATP, july 1997. Karen Lehman, The Grain Train Robbery of 1996, IATP, june 1996

Les effets sur la sécurité alimentaire

Ainsi, alors qu'en 1993 le Mexique était autosuffisant en maïs et produisait l'ensemble du maïs blanc destiné à la consommation humaine, trois ans plus tard, en 1996, le Mexique importait 40% de sa demande intérieure en maïs. À cause des coûts de production élevés, des prix très bas et d'autres politiques hostiles du gouvernement, de nombreux producteurs ont cessé de produire du maïs et les autres céréales. Le département mexicain de l'agriculture a constaté une chute de quelque 40% de la production sur la récolte 1994/1995 de 10 céréales de base et a pronostiqué pour la récolte 1995/1996 une récolte encore réduite de moitié (S. Suppan, 1996).

La situation était conforme à la théorie des "avantages comparatifs" sur laquelle se basaient les accords ALENA : le Mexique devait importer les céréales à un prix moins élevé que celui de la production locale. Cependant, lorsqu'en 1995 les prix mondiaux des céréales atteignent des sommets, les céréales importées furent plus chères que les céréales produites localement. Les prix étaient tellement élevés que le maïs importé était du maïs jaune, normalement destiné à l'alimentation animale, mais qui allait surtout être consommé par les pauvres des régions rurales.

Pour les consommateurs, la situation s'est également révélée dramatique. De janvier 1995 à juin 1996, la consommation de produits de base (maïs, haricots, blé) a chuté de 29%, avec comme résultat qu'un Mexicain sur deux n'avait plus accès au minimum calorique nécessaire selon les normes de l'Organisation mondiale de la santé (S. Suppan and K. Lehman, 1997).

Les effets de l'Accord agricole du Cycle d'Uruguay

En regard des différentes pressions pour libéraliser l'économie mexicaine (ajustements structurels, accords ALENA), les engagements pris dans le cadre de l'OMC sont relativement modestes et peu contraignants. L'accord agricole de l'OMC exige du Mexique qu'il réduise le volume global de ses soutiens de 9,3 milliards de \$ à 8,3 milliards de \$, alors que la réduction effective durant la période 1988 / 1994 était bien plus conséquente, puisque les soutiens n'y atteignaient que 7,7 milliards de \$ (S. Murphy, 1999).

Pourtant, malgré le peu de contraintes objectives liées à la mise en œuvre des dispositions du Cycle d'Uruguay, le gouvernement Mexicain a souvent justifié cette libéralisation de l'agriculture mexicaine au nom d'obligations contractées dans le cadre de ce cycle.

La culture du maïs aux Philippines ⁽³⁰⁾

Dans le cadre des accords agricoles du cycle d'Uruguay de 1994, le gouvernement des Philippines a commencé à libéraliser son régime d'importation pour les principaux produits agricoles. L'avenir des cultivateurs de maïs provoque les plus grandes inquiétudes. Les quotas d'importation de maïs ont été remplacés par des tarifs douaniers qui seront progressivement réduits. Les volumes d'importations qui bénéficient d'un droit de douane préférentiel ont également été augmentés.

Le gouvernement philippin s'attendait à ce que ces réformes, en stimulant le commerce, aient un effet positif sur l'économie et le bien être social. Il s'agissait notamment de mettre à disposition des consommateurs des produits à bas prix tels le maïs ou le riz, productions qui pourtant emploient le plus grand nombre de producteurs ⁽³¹⁾, mais qui sont jugées inefficaces par rapport aux produits importés.

En contrepartie, le gouvernement voulait favoriser la production de produits pour l'exportation tels les asperges, les fleurs coupées, les brocolis et autres produits à haute valeur ajoutée.

(30) L'étude de cas sur les Philippines se base essentiellement sur les documents suivants:

Kevin Watkins, *Trade Liberalisation as a Threat to Livelihoods*, Oxfam, 1996. Walden Bello, *The Gatt Agricultural Accord and Food Security: The Philippine Case*, Focus-on-trade, n°24, April 98, Focus on the Global South, Bangkok, Thailand.

(31) Notamment en raison du fait que la réforme agraire, bien que limitée, a privilégié ces spéculations.



Il y a cependant fort à craindre que le renforcement de la concurrence des produits importés ne renforce la pauvreté en milieu rural. Cette mise en concurrence signifierait une baisse des revenus des familles de producteurs de maïs de 15% d'ici à l'an 2000 et de 30% en 2004. La concurrence est en effet terrible. Selon l'OCDE, les prix des exportations américaines de maïs seraient inférieurs de 20% aux prix philippins d'ici à l'an 2000, mais l'écart atteindrait 39% en 2004 sous l'effet de la baisse des tarifs douaniers.

La subsistance de 1,2 million de foyers philippins, soit 6 millions de personnes, dépend essentiellement des revenus de la culture du maïs. De telles baisses de revenus, pour des familles vivant déjà aujourd'hui à la marge de la pauvreté, sont dramatiques et ne permettront plus de couvrir les besoins fondamentaux, y compris l'accès à l'alimentation. Cela, alors que plus de la moitié des habitants de l'île de Mindanao et de la vallée de Cagayan, les deux principales régions productrices de maïs, vivent déjà en dessous du seuil de pauvreté.

La reconversion des petits agriculteurs dans la culture de produits à haute valeur ajoutée destinés à l'exportation tient, quant à elle, du mirage. En effet il apparaît que pour ces cultures, ni les besoins en investissements, ni ceux en intrants ne sont à leur portée.

L'orientation du secteur agricole de l'Union Européenne déterminée par le GATT

Au moment d'évaluer les effets du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture, il est intéressant de montrer les effets déterminants et irréversibles qu'ont eus des cycles précédents sur l'orientation de l'agriculture européenne.

En 1962, lors du Cycle de Dillon, l'Europe a concédé aux Etats-Unis l'entrée à droit nul ou quasi nul de certains produits traditionnels américains (soya, sous-produits du maïs...) entrant notamment dans la composition de l'alimentation animale, en échange de la mise en place d'un système de protection (la Politique agricole commune) pour ses propres produits traditionnels (blé, lait, viande bovine, sucre,...).

La portée des mesures décidées lors du Cycle de Dillon

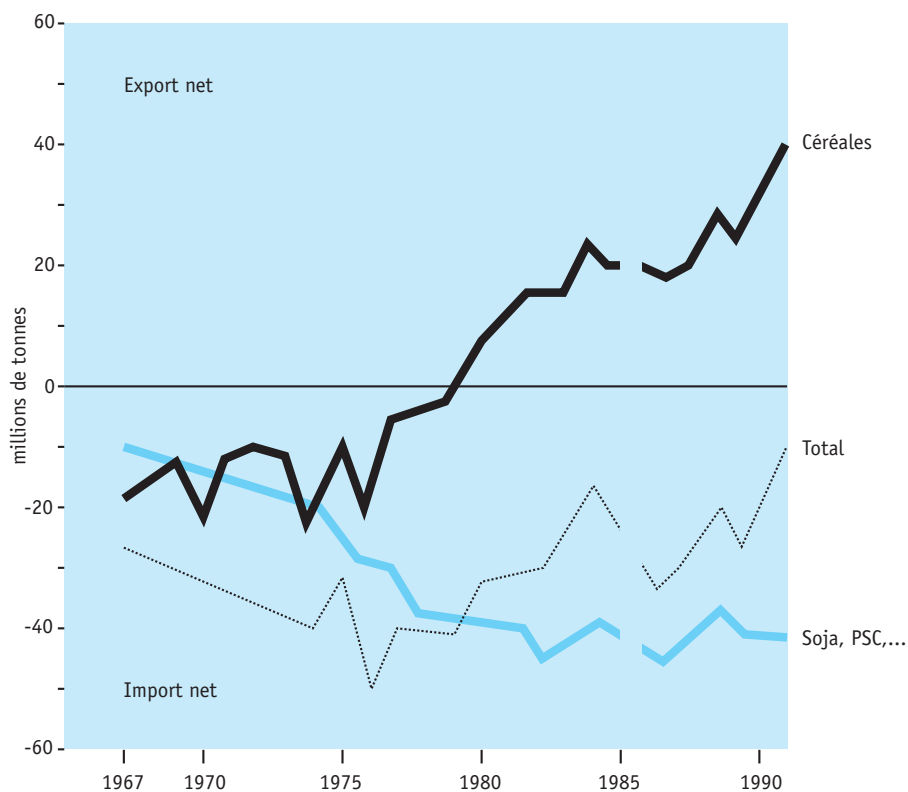
Suite au compromis du Cycle de Dillon apparaissent deux niveaux de protection très différents aux frontières de la Communauté européenne, ainsi que deux niveaux de prix très différents à l'intérieur de ses frontières. Certains produits sont très protégés (céréales, lait, viande bovine, sucre) et circulent à prix élevé à l'intérieur de la CEE; d'autres, servant à l'alimentation animale (produits de substitution aux céréales ou PSC) le sont très peu et circulent à prix très bas.

Ces deux niveaux de protection et de prix modifient les comportements des agriculteurs. Ceux-ci voient un intérêt à acheter les aliments pour bétail et à labourer leurs prairies pour y cultiver les produits vendus plus chers (dont les céréales). Ce faisant, les débouchés intérieurs pour ces produits ont disparu, provoquant l'apparition d'excédents. Les importations d'alimentation animale bon marché permettent le développement des élevages "hors sol", qui augmentent largement la production de viande et de produits laitiers. Il reste à la CEE à financer les subventions nécessaires pour exporter les excédents en viande, produits laitiers, céréales...

L'effet sur le budget de la politique agricole commune est radical : là où il y avait des recettes (taxe sur les importations de céréales), il y a cette fois des dépenses (restitutions aux exportations de céréales), alors que les importations de remplacement (PSC, Soja) n'apportent aucune recette.

Les structures de production sont, quant à elles, profondément modifiées par la perte de la complémentarité entre la culture et l'élevage.

Les accords commerciaux de 1962 au GATT ont déformé le commerce extérieur de l'Union européenne...



Evolution du solde importateur ou exportateur net de l'Union européenne entre 1967 et 1991 pour les céréales et les produits servant à l'alimentation du bétail. (UE-10 : 1967-1985 ; UE-12 : 1986-1991).

Source: Sneessens, Jean-François, Stratégie pour une agriculture rurale, Louvain-la-neuve, 1996, p.7.



Contexte, positions et enjeux face à de nouvelles négociations agricoles

Le contexte précédant le "cycle du millénium"

Le contexte des années 1998-1999, qui précèdent le démarrage officiel des prochaines négociations, diffère fortement de celui qui prévalait au moment où démarrait le cycle d'Uruguay en 1986 (voir chapitre II).

L'expérience des négociations du cycle d'Uruguay

Aujourd'hui, nous avons une première expérience de la manière dont les gouvernements les plus puissants, qui étaient aussi les plus présents lors des négociations au GATT, ont été en mesure de réformer le secteur agricole.

Chacun a pu constater la marginalisation des pays les plus faibles lors des négociations précédentes. On a pu également observer que les représentants de ces pays entérinaient des décisions auxquelles ils avaient été peu associés et dont, bien souvent, ils ne percevaient pas les enjeux.

Quant aux gros exportateurs des pays industrialisés et du groupe de Cairns, ils ont amélioré leur accès aux marchés des pays dont le secteur agricole n'était pas à même de soutenir leur concurrence. Les Etats les plus puissants, en particulier les Etats-Unis et l'Union européenne, ont aussi prévu, dans les accords, des clauses et des possibilités qui leur permettent de préserver leurs intérêts les plus stratégiques sans que des possibilités comparables et accessibles ne soient offertes aux autres partenaires, en particulier les plus faibles.

Ces derniers n'ont pas pu se ménager autant de possibilités. Ils disposent bien de certaines possibilités théoriques (voir encadré p.32), mais souvent trop coûteuses ou trop compliquées pour être mises en œuvre. Sans compter que, dans la suite, ils n'ont pas toujours utilisé les possibilités qui leur étaient offertes, souvent par méconnaissance des mécanismes et par manque de ressources humaines et financières nécessaires pour suivre les dossiers.

La demande explicite d'une aide des pays industrialisés en cas de hausse des prix des produits importés de la part des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, n'a pas servi jusqu'ici à ces derniers. Elle était pourtant prévue dans un accord séparé à Marrakech (voir p.51). En effet, malgré des hausses importantes de prix survenues dans la période faisant immédiatement suite à la conclusion de l'accord, aucune aide n'a été fournie dans ce cadre, les donateurs estimant que les changements de prix des produits alimentaires importés n'étaient pas liés à l'application des engagements du cycle d'Uruguay.

De meilleures possibilités d'évaluation

Les analyses apparues après la conclusion des accords de Marrakech indiquent que la croissance globale de richesses prévues par la modélisation des économistes est très inégalement répartie dans le monde (l'Afrique et l'Asie étant globalement perdantes) et parmi les différentes catégories d'acteurs économiques.

Les premières appréciations des effets du cycle d'Uruguay et des autres processus de libéralisation (accords régionaux de libre-échange comme ceux de l'ALENA ou programmes

d'ajustement structurel) montrent également que, indépendamment de la croissance économique globale éventuelle, des conséquences négatives importantes sont apparues dans différents domaines. Les effets pervers sont variés et concernent notamment une industrialisation excessive des modèles de production agricole, s'accompagnant d'atteintes à l'environnement, à l'emploi, au développement des zones rurales, à la qualité des produits, à la santé des consommateurs et à la liberté d'action des Etats pour définir les politiques de sécurité alimentaire les plus appropriées.

On a également pu observer les effets de l'application de l'accord sur les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), ainsi que ceux de la prévalence des normes du codex alimentarius sur les normes plus rigoureuses des Etats (voir le cas de la viande aux hormones pp.46 et suivantes). Cet exemple illustre bien la perte de souveraineté des Etats dans le domaine de la politique agricole, environnementale et de santé des consommateurs.

Il apparaît également que les accords préférentiels, dont bénéficient les Etats ACP dans le cadre du renouvellement de la Convention de Lomé, sont jugés contraires aux règles de l'OMC.

Une série de pays en développement et d'ONG estiment, dès lors, qu'il est indispensable, avant de poursuivre le processus de libéralisation en agriculture, d'évaluer les effets de l'application des engagements antérieurs. Et ce d'autant plus qu'en matière d'évaluation, des dispositions ont été prévues dans l'article 20 de l'Accord agricole afin d'évaluer les résultats de cet accord avant de poursuivre les discussions.

Le contexte idéologique et géostratégique

Autre élément important du nouveau contexte, la quasi-unanimité de l'idéologie libre-échangiste a commencé à se fissurer. Tout comme le Mexique entrait en crise financière profonde après les accords de l'ALENA, les Etats asiatiques et le Brésil se retrouvent eux aussi aux prises avec une crise économique de grande importance, que bien des économistes attribuent notamment aux excès du processus de libéralisation et de dérégulation. Aujourd'hui, ce ne sont pas les déclarations officielles qui tentent d'imposer une vue contraire (à savoir l'indépendance entre les deux phénomènes) qui arriveront à convaincre les Etats confrontés à ces difficultés, dommageables tant sur le plan économique et financier que sur celui du bien-être social, de la sécurité alimentaire et du consensus socio-politique national.

L'entrée à terme au sein de l'OMC de nouveaux membres puissants, la Russie mais surtout la Chine populaire (candidate depuis 1986, mais venant de conclure un accord avec les Etats-Unis en novembre 1999), pourrait modifier certains rapports de force. Il est vrai que la Chine est entrée dans un processus de libéralisation économique interne d'une ampleur jamais égalée dans l'histoire, impliquant notamment la privatisation d'un secteur public d'une dimension incomparable. Mais c'est un processus de longue haleine et qui implique de profondes transformations socio-politiques. En outre, on n'oubliera jamais que les autorités de ce pays sont conscientes qu'elles ont à nourrir près d'un quart de l'humanité, une tâche difficile que les concessions faites à l'OMC ne pourraient oublier sans risques importants de déstabilisation du pays.

Ajoutons que la privatisation entreprise depuis dix ans dans les pays de l'ancien bloc communiste européen (les pays d'Europe centrale et orientale ou PECO) est loin d'avoir produit les effets économiques annoncés au lendemain de la chute du mur de Berlin. Les premiers mécontents sont les populations concernées, confrontées à une forte régression de leur situation sociale, alors qu'ils avaient rêvé que la privatisation engendrerait le développement économique à moyen terme.



Une quête de légitimité auprès de la société civile

La volonté de consulter la société civile n'est, sans doute, pas totalement étrangère à la levée de boucliers que le processus de négociation de l'AMI au sein de l'OCDE a rencontré, tant de la part de la société civile que des gouvernements des Etats non-membres de l'OCDE.

Ces deux dernières années, les autorités concernées (OMC, Parlement européen, Commission européenne, ministères compétents en Belgique, etc.) ont multiplié les réunions, impliquant également des organisations non gouvernementales (ONG). Il est vrai que de nombreuses organisations de divers secteurs ont multiplié les critiques sur les résultats et la manière dont se sont déroulées les négociations du cycle d'Uruguay. Les raisons essentielles du mécontentement portent sur la marginalisation des pays en développement durant le dernier cycle et sur la non-prise en compte des "considérations autres que d'ordre commercial", comme la sûreté des aliments, la sécurité alimentaire, la situation des petits paysans, les conditions sociales, la condition des femmes, l'environnement, le bien-être animal, etc...

Une quête de légitimité auprès des pays en développement

Il apparaît que tant l'OMC que l'Union européenne, l'un de ses principaux protagonistes, sont en quête d'une plus grande légitimité. Le cycle d'Uruguay a été sévèrement critiqué par bien des organisations de la société civile et par certains pays en développement, notamment en raison de la marginalisation de bon nombre d'entre eux. Ceux-ci, en particulier les plus faibles, ne représentent qu'une part dérisoire du commerce mondial (voir le tableau ci-dessous). Est-ce une raison suffisante pour accepter leur marginalisation dans les négociations ?

Parts des différentes régions dans les exportations mondiales de marchandises en 1994	
(en pourcentage de la valeur des exportations)	
Amérique du Nord	16,4
Europe occidentale *	43,6
Japon	9,8
Asie du Sud et de l'Est	10,3
Amérique latine	4,5
Moyen-Orient	3
Chine	3
Ex-URSS, Europe centrale et orientale	2,8
Afrique	2,2

* Le pourcentage comprend le commerce entre les pays de l'UE, représentant la majeure partie des transactions.

Source : Tableau confectionné à partir des données de l'OMC, 1995.

En ce qui concerne les règles et enjeux des négociations commerciales agricoles, la complexité en est telle que les suivis et évaluations nécessaires supposent des moyens dont ne disposent pas les pays en développement. C'est le cas pour les ressources humaines formées et informées en suffisance, les capacités d'analyse macro-économique et juridique.

Ce handicap des pays en développement n'a été reconnu qu'à la dernière limite par les négociateurs du GATT à la fin du cycle d'Uruguay. L'engagement (resté sans suite comme précisé à la p.51) de soutenir les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires face aux effets négatifs possibles du cycle d'Uruguay a fait l'objet d'une décision ministérielle à Marrakech, qui fut obtenue en dernière minute.

Dès la création de l'OMC cependant, la préoccupation pour les pays en développement a été plus nettement affirmée, compte tenu notamment du souhait de renforcer la crédibilité de la nouvelle organisation par une adhésion de l'ensemble des Etats.

Diverses réunions ont abordé la question de l'assistance aux pays en développement en vue d'une participation plus complète aux négociations et au fonctionnement du système multilatéral de régulation du commerce. Ce fut le cas des conférences ministérielles de l'OMC à Singapour (décembre 1996) et Genève (mai 1998), de la réunion de haut niveau d'octobre 1997 à Genève (en collaboration avec la CNUCED, la Banque mondiale, le FMI, le PNUD et le Centre de commerce international) ainsi que du symposium de haut niveau tenu à Genève en mars 1999.

À la suite des réunions ayant abordé cet aspect, un appui, notamment sous forme d'assistance technique, a été proposé aux pays en développement afin qu'ils soient capables de tirer parti des accords multilatéraux conclus dans le cadre du cycle d'Uruguay. Parmi les mesures concrètes proposées figure notamment la fourniture d'une assistance technique et la création d'un centre juridique à même de conseiller les pays en développement.

La forme que prendront ces initiatives est évidemment déterminante et en particulier l'autonomie avec laquelle les pays en développement disposeront des différents appuis nécessaires. C'est pourquoi ce point n'a pas manqué d'être débattu dans les réunions sur le soutien aux pays en développement.

Le contexte a aussi été marqué par la diminution des échanges commerciaux des pays émergents touchés par la crise financière, qui ébranle la confiance dans les effets bénéfiques de la libéralisation du commerce et dans le système multilatéral de l'OMC.

En vue de relancer les échanges commerciaux, une réponse possible a été clairement évoquée, consistant en un geste des pays industrialisés pour alléger l'endettement extérieur des pays en développement. D'autres mesures sont encore proposées afin de réduire les risques de remise en question du système multilatéral par les pays en développement. Plusieurs gouvernements ont en effet proposé des procédures d'accès plus souples pour les pays en développement qui souhaitent devenir membres de l'Organisation.

Deux exemples de positions non-gouvernementales en présence

C'est la faute du Nord

Walden Bello, de Focus on Global South, recommande au gouvernement philippin de se coordonner avec les États du groupe de Cairns afin d'éliminer les possibilités offertes aux agriculteurs du Nord d'avoir accès aux aides directes et autres mesures jugées inéquitables alors que des délais plus longs, ainsi que des règles moins strictes devraient s'appliquer pour la mise en œuvre des accords aux pays en développement (W. Bello, 1998).

Cette attaque de l'agriculture européenne peut être parfois encore plus radicale lorsqu'elle émane de certains représentants des ONG européennes. La position défendue est qu'il n'y a plus de nécessité de maintenir une agriculture dans les pays "riches", alors que de nombreux pays en développement ne peuvent compter que sur ce secteur pour leurs exportations.

Position de la Coordination paysanne européenne

Quels sont les enjeux pour les paysans du monde ? ⁽³²⁾

Dans les débats publics, les gouvernements et groupes d'intérêt parlent souvent en termes d'opposition entre "le Nord" et "le Sud". Mais il est trop simple de parler des "pauvres agriculteurs du Sud" et des "riches agriculteurs du Nord". Cette façon de présenter les conflits internationaux de l'agriculture et de l'alimentation sert surtout de "protection" idéologique aux riches élites "du Sud". Sous l'étendard du soutien aux économies des pays pauvres du Sud, il est demandé un accès aux marchés européens (spécialement par le groupe de CAIRNS) pour la viande bovine, la volaille et les céréales produites par de gros propriétaires terriens au Brésil ou en Argentine, commercialisées par des compagnies transnationales et achetées via des chaînes de distribution alimentaires telles que Carrefour ou Macdonald.

Dans le même temps, les gouvernements et les organisations agricoles traditionnelles "du Nord" peuvent ignorer les questions relatives aux petits agriculteurs de leurs pays et focaliser leur attention sur les "pauvres agriculteurs du Sud".

Une confusion de même ordre est créée lorsque la Commission européenne et le Conseil des Ministres veulent défendre "le modèle agricole européen" contre "le modèle agricole américain". "Le modèle européen" est lui-même plein de contradictions, et comprend aussi bien l'élevage industriel de porc et de volaille basé sur de la nourriture importée et intégré à l'industrie agro-alimentaire, que l'agriculture familiale basée sur une production durable de viande bovine liée à la prairie. Le "modèle américain" lui-même n'est pas uniquement orienté vers l'exportation de culture céréalière à grande échelle. Un nombre encore important de petits producteurs laitiers et d'autres producteurs subsistent toujours aux États-Unis.

Cette façon de présenter les choses crée des divisions entre les exploitants familiaux du Nord et du Sud ou entre ceux de l'Union européenne et des États-Unis, et empêche l'opinion publique de voir où se situent les véritables enjeux. Pour la Coordination paysanne européenne (CPE) ainsi que pour Via Campesina, la contradiction essentielle existe entre d'une part le modèle de l'agriculture industrielle lié aux intérêts de l'agro-industrie et à une certaine élite gouvernementale, et d'autre part un modèle d'agriculture familiale durable au service des intérêts des agriculteurs et des consommateurs.

(32) Texte extrait de "Les politiques internationales et comment elles affectent la production alimentaire et l'utilisation des sols", document d'information de la Coordination paysanne européenne (CPE), rédigé par Nico Verhaegen pour publication en décembre 1999.

Les positions des principaux groupes en présence

Les positions des principaux groupes de protagonistes se dessinent de façon plus précise et donnent un aperçu de la forme, voire de l'opportunité, des prochaines négociations. Elles sont celles des gouvernements en présence, mais tiennent plus ou moins compte, selon les cas, des divergences entre les groupes socio-économiques qui composent le pays (ONG, organisations de producteurs, agro-exportateurs, etc.)

Pour l'Union européenne, le prochain cycle se doit d'être un cycle global, qui aborde, outre les sujets de discussion prévus dans l'agenda incorporé (l'agriculture et les services), d'autres secteurs comme les investissements, les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics, etc.

L'Union européenne souhaite aussi que cette négociation soit globale selon le principe du "single undertaking", qui suppose qu'il n'y ait d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout. C'était cette méthode de négociation qui avait été utilisée lors du cycle précédent. Elle a l'avantage d'éviter que l'on accepte des accords sectoriels en faisant des concessions sans avoir l'assurance que des concessions réciproques seront accordées par d'autres Etats membres. En ce qui concerne les inconvénients de ce principe, il présente le risque d'allonger la durée des négociations, alors que certains, comme les Etats-Unis, veulent aller vite. Face à ce risque avancé par les Etats-Unis, l'Union européenne fait valoir, par contre, qu'il existe moins de raisons, dans les circonstances actuelles, pour que les négociations traînent en longueur. Étant donné que de nombreux sujets ont déjà été abordés lors du cycle d'Uruguay, des orientations ont donc déjà été tracées pour la poursuite des négociations. D'autre part, la création de l'OMC doit faciliter le travail en raison de l'efficacité accrue qui en résulte.

Certains différends sur les priorités pour la poursuite des discussions lors du prochain cycle sont apparus entre pays industrialisés et en développement. Ainsi, certains pays en développement estiment qu'il n'est pas utile de poursuivre en priorité la libéralisation dans le domaine agricole, dans la mesure où ils n'ont pas encore mis en œuvre l'ensemble des mesures agricoles résultant des accords agricoles du cycle d'Uruguay.

La réticence des pays en développement à aller plus loin dans la libéralisation du secteur agricole repose surtout sur le fait que les évaluations des effets n'ont pas encore pu être réalisées. Bien que la discussion en matière agricole figure à l'agenda incorporé, ces pays peuvent s'appuyer sur l'article 20 de l'accord agricole, qui estime que des évaluations doivent être faites sur différents aspects : implantation des accords, effets sur le commerce, "considérations autres que d'ordre commercial", traitement spécifique et différencié des pays en développement, équité du système commercial, ainsi que d'autres préoccupations, comme la sécurité alimentaire.

Des pays en développement estiment également qu'il faudrait aborder en premier lieu le secteur du textile, en rediscutant les exceptions qui avaient été obtenues par les pays industrialisés dans le cadre de l'accord multi-fibres, et qui avaient été prolongées au moment du cycle d'Uruguay. La priorité accordée par les pays industrialisés au commerce électronique leur semblait de même beaucoup moins pertinente.



L'Union européenne

Des divergences subsistent entre les Etats membres, notamment sur la question de l'exception culturelle (soutenue prioritairement par la France) et celle de la prise en considération des normes sociales (soutenue prioritairement par l'Allemagne). Sur les questions agricoles cependant, une position européenne commune officielle existe.

L'Union européenne défend son "modèle" agricole

La position de négociation de départ de l'Union européenne en matière agricole est la défense de la multi-fonctionnalité de l'agriculture européenne et du modèle agricole européen (voir p.74), tout en recherchant de nouvelles possibilités d'accès aux marchés extérieurs. Ces deux priorités peuvent paraître contradictoires, étant donné qu'il semble plus aisé de défendre le modèle agricole européen sans chercher en même temps à conquérir de nouveaux marchés. Ce second objectif risque en effet de compromettre le premier, dans la mesure où il pourrait porter atteinte à la multi-fonctionnalité agricole dans les autres régions du monde.

Cette incohérence résulte sans doute du fait que la position de l'Union est, comme souvent, une position de compromis, obtenue en rapport avec les priorités différentes des Etats membres. Ce compromis est aussi le résultat de tensions au sein de chaque Etat, car si la multi-fonctionnalité agricole est chère à certaines catégories socioprofessionnelles, la volonté d'exporter est prioritaire pour d'autres. Cette tension est d'ailleurs également vécue par bien des agriculteurs.

Le problème est que la cohérence de la position européenne pourrait s'en voir affectée, et il conviendrait en tout cas que l'on sache si l'Union européenne est prête à défendre la multi-fonctionnalité agricole dans les autres régions du monde. Ce qui renvoie à une autre question qui est celle du contenu précis du concept de multi-fonctionnalité agricole. Assurer la sécurité alimentaire, élément vital pour les pays en développement, en fait-elle partie ?

Si la défense de l'environnement, la vitalité de l'espace rural et de l'emploi rural sont des enjeux centraux pour l'agriculture européenne, quel type de modèle de développement agricole va-t-on prôner pour y arriver ? L'élevage intensif, tel qu'il continue à se développer dans l'Union européenne, basé sur l'importation de produits non taxés, avec ses dérives actuelles (épidémie de la "vache folle" ou contamination à la dioxine), fait-il partie du modèle européen à défendre ?

L'Union européenne table, pour défendre le modèle agricole européen, sur le maintien des mesures actuellement autorisées, par exemple les aides directes aux revenus. Sa position lui apparaît d'autant plus confortable à défendre que les aides aux revenus des Etats-Unis à leurs agriculteurs sont en augmentation. En effet, une nouvelle législation adoptée récemment par les Etats-Unis, prévoit une modification du système de soutien tout en programmant une forte baisse du soutien. Mais le gouvernement a dû fournir en 1998 une aide importante exceptionnelle aux agriculteurs et s'apprête à renouveler une opération de plus grande dimension en 1999. Selon l'Union européenne, c'est la preuve que le système, proposé par les Etats-Unis en tant que modèle pour les autres pays, n'est pas viable.

L'Union européenne table également sur la possibilité accrue de réduire le soutien à l'exportation, et peut se permettre cette réduction par le fait qu'elle a par ailleurs diminué les niveaux de prix garantis pour certains produits à la suite de la récente réforme de la PAC. Sa stratégie repose pour partie sur sa volonté de renégocier certains types de soutien caché à l'exportation comme, par exemple, le crédit à l'exportation (largement pratiqué par les Etats-Unis), l'aide alimentaire, etc. La réduction de ses soutiens à l'exportation serait conditionnée par la réduction des soutiens des autres.

D'autres priorités affichées par l'Union européenne concernent le secteur agricole.

En particulier en matière d'accès aux marchés, l'Union européenne veut imposer une meilleure protection des consommateurs. Ainsi, après avoir expérimenté l'avis de l'Organe de règlement des différends sur la question de la protection à l'égard de la viande aux hormones, et face à la sensibilité des consommateurs européens envers les produits alimentaires contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM), l'Union européenne souhaite qu'une plus grande importance soit accordée au principe de précaution.

L'Union européenne souhaite en outre renouveler un accord sur une clause de paix, de manière à pouvoir assurer une sécurité juridique.

Enfin, elle souhaite renouveler un accord sur le maintien de la clause spéciale de sauvegarde spécifique aux questions agricoles.

L'Union européenne et les pays en développement

Bien que l'Union européenne soit en faveur d'un système de préférences non réciproques au bénéfice des pays en développement, comme c'était le cas pour les pays ACP dans les accords de Lomé, elle est consciente que ce système est menacé par l'OMC. Elle a déjà été condamnée par l'Organe de règlement des différends en 1999 sur le traitement privilégié dont bénéficiaient les producteurs de bananes des pays ACP.

Pour l'avenir, elle envisage plutôt la création de marchés régionaux qui associeraient l'Union européenne avec des Etats ACP de différentes régions. Ce qui permettrait de bénéficier de l'exception prévue par le GATT et l'OMC pour les zones de libre-échange (voir le chapitre I, pp.11-12)⁽³³⁾. L'Union européenne propose également d'offrir aux pays les moins avancés un accès privilégié (à droits nuls et sans quotas) à son propre marché et à ceux des autres pays industrialisés.

Elle estime aussi qu'il s'agit de mieux tenir compte des contraintes rencontrées par les pays les moins avancés en matière d'offre (production) dans le cadre des accords existants et à venir.

De façon générale, elle prône une plus grande souplesse pour les pays en développement, pour la mise en œuvre des accords du cycle d'Uruguay en renforçant les clauses relevant du traitement spécifique et différencié en faveur des pays en développement, et soutient notamment la création d'une expertise juridique spécialisée sur l'OMC dans les pays en développement. Cependant, elle a émis des réserves sur la façon dont les ONG et certains Etats conçoivent la création d'un centre de ressources juridiques indépendant. Elle demande que le secrétariat de l'OMC soit chargé de fournir des avis juridiques aux pays en développement sur des cas spécifiques, sans pour autant atteindre à son impartialité.

Les Etats-Unis

Les Etats-Unis ont réformé leur politique de soutien des agriculteurs en 1996 (voir encadré ci-après). Comme cela s'est vu dans d'autres cas, la nécessité du changement a été justifiée par la mise en œuvre de l'Accord agricole du cycle d'Uruguay, mais un positionnement en vue de la poursuite des négociations n'était sans doute pas absent de leurs motivations.

(33) Si l'Union européenne s'est déclarée favorable au soutien de l'intégration régionale des pays en développement, elle précise cependant qu'elle accorde la priorité à une intégration régionale de type "stratégique", entre des pays qui ne sont pas au même niveau de développement. Notons que les ONG prônent plutôt une intégration entre des pays ayant un niveau de développement comparable. L'avantage de cette dernière stratégie est qu'elle ne met les agricultures locales en concurrence que de manière progressive tout en les protégeant temporairement de systèmes plus compétitifs.



Les objectifs politiques suivants ont été proposés pour le prochain cycle de négociation par le secrétaire d'Etat à l'agriculture et l'administration américaine :

- ▶ la poursuite de la réduction des tarifs douaniers ;
- ▶ une hausse substantielle des contingents tarifaires à taux réduits ou leur élimination par la réduction des taux pratiqués hors contingent ;
- ▶ la réduction ou la mise hors la loi des subventions à l'exportation ;
- ▶ l'imposition d'une discipline plus stricte sur l'utilisation des mesures techniques, telles les exigences (jugées "inutiles") en matière de pratiques d'étiquetage ;
- ▶ l'imposition de règles plus clairement définies et plus strictes pour les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ;
- ▶ l'imposition d'une discipline rigoureuse sur les entreprises étatiques s'adonnant au commerce, de manière à assurer que leurs pratiques dans les domaines de la fixation des prix et du marketing soient entièrement transparentes et ne causent pas de distorsions aux conditions du marché ;
- ▶ l'assurance que les organismes génétiquement modifiés ne soient pas discriminés dans le commerce international.

Les changements de la politique agricole aux Etats-Unis

Les Etats-Unis ont réformé leur politique de soutien des agriculteurs (Federal Agriculture Implementation and Reform Act) en 1996. En ce qui concerne les céréales et d'autres cultures majeures, certains estiment qu'il s'agit là du changement le plus radical depuis le début des années 1970.

Parmi les changements majeurs, l'IATP⁽³⁴⁾ note :

- ▶ l'accélération du retrait du gouvernement dans le financement de son programme de maintien de stocks publics ;
- ▶ les modifications des taux pour les emprunts consentis en vue du soutien des cultures céréalières, contribuant dans la pratique à réduire toujours plus les niveaux de prix en dessous des coûts de production ;
- ▶ l'introduction d'un système de paiements découplés pour les agriculteurs, basé sur des niveaux de production passés et non actuels, qui pourrait être admissible.

Ce programme élimine les paiements directs et prévoit la réduction à zéro des paiements découplés pour l'horizon 2002.

La viabilité de ce programme a été mise en question suite à d'importantes baisses des prix intervenus en 1998 dans de nombreux secteurs agricoles, mais il n'est pas certain que la majorité des membres du Congrès soit prête à revoir la législation.

En 1999 cependant, une importante aide exceptionnelle a été accordée par le gouvernement des Etats-Unis au secteur agricole.

(34) On se référera essentiellement pour l'analyse des positions des Etats-Unis aux travaux de l'IATP. Voir en particulier Sophia Murphy, *Trade and food security*, CIIR, Londres, 1999.

Les pays en développement

La principale préoccupation des pays en développement est certainement l'amélioration de leurs possibilités d'influencer les accords de l'OMC, afin qu'il soit mieux tenu compte de leurs intérêts spécifiques, essentiellement en matière de développement, mais aussi en matière de sécurité alimentaire. Sur le fonds cependant, les intérêts de différentes catégories de pays ne sont pas identiques, compte tenu de leur situation.

Ainsi faut-il différencier la situation des pays en développement selon plusieurs aspects : l'importance du secteur agricole dans l'économie, le fait qu'ils soient exportateurs ou importateurs nets de produits agricoles, la population, les fonctions remplies par l'agriculture et les choix politiques des gouvernements en place.

Les pays en développement membres du groupe de Cairns (voir ci-après) sont essentiellement d'importants exportateurs, et l'accès aux marchés constitue pour eux une priorité absolue. Pour les gouvernements de ces pays, notons que la sécurité alimentaire peut être considérée comme reposant sur les possibilités d'exporter, mais qu'elle n'est parfois tout simplement pas jugée prioritaire.

D'autres pays sont des importateurs nets de produits alimentaires et sont sensibles au niveau et à l'évolution des prix des produits agricoles, mais ils peuvent également être préoccupés par la possibilité de produire davantage afin de réduire leur facture d'importation d'aliments.

Pour certains pays, souvent parmi les plus pauvres, le secteur agricole est vital non seulement du point de vue économique (leur économie étant encore essentiellement agricole), mais aussi parce qu'il est le principal pourvoyeur d'emplois et le principal moteur du développement rural, tout en assurant des fonctions diverses et souvent cruciales pour la situation sociale. Pour ces pays, l'enjeu des discussions agricoles à l'OMC réside davantage dans les possibilités de soutenir leur secteur agricole que vis-à-vis de l'accès aux marchés étrangers. Cependant, les impulsions données aux négociations de l'OMC sont le plus souvent le fait des gros exportateurs et, dans une mesure moindre, des gros importateurs.

Si des réticences existent du côté des pays en développement quant à la poursuite des discussions sur la libéralisation dans le secteur agricole, ces pays craignent également que la discussion aboutisse au renforcement de certaines normes sanitaires, environnementales et sociales, ce qui pourrait accroître leurs difficultés en matière d'accès aux marchés des pays industrialisés. En effet, la possibilité d'introduire des normes sanitaires plus rigoureuses que celles qui sont acceptées internationalement, une meilleure application du principe de précaution, la possibilité de prévoir des exceptions en vue du respect de l'environnement, ou encore l'imposition du respect de normes sociales élémentaires, sont des propositions émanant des pays industrialisés, qui sont perçues par les pays en développement comme autant de barrières non tarifaires, issues d'une volonté protectionniste.

Bien que ces questions divisent profondément les pays du Nord et du Sud, il est cependant difficile d'imaginer que ces préoccupations ne trouvent aucun écho dans les futurs accords de l'OMC, quitte à ce que des contreparties soient offertes par ailleurs par les pays industrialisés. La volonté des Etats industrialisés d'imposer la prise en compte de ces aspects est très forte, à la hauteur des pressions exercées par les opinions publiques et les organisations de la société civile sur leurs gouvernements, tant en Europe et aux Etats-Unis qu'au Japon. En revanche, l'opposition de bien des gouvernements du Sud ne signifie pas pour autant que leurs populations soutiennent ce point de vue. Leurs capacités souvent moindres d'influencer leurs gouvernements doivent être prises en compte.



Le groupe de Cairns

Ce groupe, du nom de la ville australienne où 13 pays s'étaient réunis au début du cycle d'Uruguay, rassemble aujourd'hui 15 pays industrialisés et en développement qui se présentent aux négociations avec une volonté commune de poursuivre la libéralisation du secteur. Leur objectif ultime reste l'instauration d'un commerce agricole totalement ouvert. Ils souhaitent des réductions importantes de tous les tarifs douaniers, des pics tarifaires et de toutes les barrières non tarifaires. Il faut entendre ici les obstacles de nature environnementale ou sociale en particulier. Dans le refus de la prise en compte des "considérations autres que d'ordre commercial", le groupe de Cairns a d'ailleurs déjà fait alliance avec les pays en développement. Si tous les membres du groupe de Cairns partagent la caractéristique commune d'être de gros exportateurs, certains membres sont cependant en même temps des importateurs et doivent, de ce fait, affronter certaines contradictions.

Par exemple, on notera que le groupe de Cairns conteste le fait que les hausses de prix intervenues en 1995 et 1996 soient liées à la mise en œuvre des engagements de l'Accord agricole, et qu'il refuse de faire suite aux demandes d'aide des pays en développement importateurs nets de produits agricoles qui souhaitent une aide en vue de l'importation de produits agricoles (en lien avec la déclaration ministérielle de Marrakech sur l'octroi d'une aide face aux possibles effets négatifs résultant du cycle d'Uruguay). Mais par ailleurs, le groupe de Cairns soutient fortement le principe d'un traitement préférentiel et différencié pour les pays en développement.

D'autres contradictions existent cependant entre les membres. Une série de pays, parmi les leaders, partagent certaines caractéristiques agricoles : ils disposent de surfaces agricoles considérables si on les rapporte à la population, sans être pourvus, comme d'autres membres du groupe, d'un tissu rural dense, constitué de longue date et dont dépendent les revenus d'une partie importante de la population.

Les enjeux agricoles du nouveau cycle

L'OMC a l'intention de poursuivre dans la voie du GATT et d'approfondir le processus de libéralisation, qui se radicalise aujourd'hui sous l'impulsion de gouvernements défendant surtout les intérêts des grands acteurs économiques engagés dans le commerce international et des entreprises multinationales.

Ce processus ignore en particulier les intérêts de la grande majorité de la population mondiale ainsi que les préoccupations comme la défense de l'environnement, le développement des régions les plus pauvres et, tout particulièrement, le rôle du secteur agricole qui assure des emplois et d'autres fonctions importantes pour la sécurité alimentaire et le développement des régions rurales. De nombreuses personnes, en tout premier lieu en Afrique, en Asie et dans certaines régions d'Amérique latine, dépendent effectivement de ce secteur pour accéder aux revenus et à l'alimentation. Ces enjeux sont souvent recouverts par le concept de la "multi-fonctionnalité" du secteur agricole.

En outre, l'intensification de l'activité agricole via l'industrialisation des méthodes de production est favorisée et même imposée, quitte à entraîner des dérives catastrophiques dans le secteur de l'élevage animal. Que l'on songe à l'affaire de la vache folle, à celle des poulets contaminés à la dioxine, aux épidémies de peste porcine ou à l'utilisation d'hormones de croissance dans l'élevage.

Le problème est aussi que les dégradations liées à la libéralisation, qui affectent les populations et l'environnement, sont presque toujours irréversibles puisqu'elles modifient profondément les structures de production et de consommation, le tissu social, la culture et l'environnement dans le monde.

Enfin, le processus de libéralisation menace également la démocratie. Elle réduit considérablement la capacité des populations à contrôler les choix de société essentiels qui les concernent. Les Etats nationaux voient leurs prérogatives sans cesse réduites par le processus de libéralisation, alors que les instances supranationales qui prennent la relève, comme l'OMC, ne sont pas contrôlées de manière démocratique.

L'inquiétude se justifie d'autant plus que le processus de libéralisation, qui se radicalise pour l'instant, est amené à se poursuivre dans le futur si un changement politique radical n'est pas imposé.

Poursuivre la négociation agricole sans évaluer ?

L'enjeu de la réunion ministérielle de Seattle (du 30 novembre au 3 décembre 1999) est de décider en premier lieu de la forme que prendront les prochaines négociations commerciales, et notamment de préciser si le cycle "du Millénium" sera ou non un cycle global. Ce qui est fixé actuellement est que l'on discutera des secteurs de l'agriculture et des services, étant donné que dans les accords de Marrakech figure la décision de reprendre la discussion sur ces matières.

Les négociations agricoles s'ouvrent cependant dans une situation ambiguë, puisqu'une contradiction essentielle existe sur un point important lié à l'évaluation des accords antérieurs.

D'une part, on peut s'attendre au fait que le processus engagé durant le cycle d'Uruguay se poursuive, pour plusieurs raisons. Sur le plan juridique, la reprise des négociations est prévue au programme incorporé et il apparaît évidemment opportun que, à l'échéance de la clause de paix, certains accords aient été pris. Des problèmes sont également apparus lors de la mise en œuvre des accords antérieurs et mériteraient une renégociation. Ces questions ont notamment trait à l'administration du système d'accès minimal (quotas à tarifs réduits), à la conformité aux engagements en matière de réduction des subventions aux exportations et des soutiens domestiques, à la question des crédits à l'exportation, au commerce étatique et à la "Décision ministérielle sur les mesures concernant les possibles effets négatifs du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires"⁽³⁵⁾. Enfin, des pressions politiques importantes en vue d'une poursuite des négociations émanent de certains pays puissants, qui ont intérêt à étendre leurs exportations agricoles et souhaitent une poursuite de la libéralisation. Les gouvernements de ces pays estiment que la protection du secteur agricole reste trop importante dans bien des pays. C'est le cas en particulier des membres du groupe de Cairns.

D'autre part, il existe un engagement juridique à ne renégocier qu'à la lumière de certaines évaluations de la situation. Cet engagement résulte des accords antérieurs et est stipulé dans l'article 20. (cf. les recommandations de l'article 20 au début du chapitre IV consacré à l'évaluation).

(35) Ces éléments sont fournis dans : Panos Konandreas, Jim Greenfield, Ramesh Sharma (FAO), "The continuation of the reform process in agriculture : developing countries perspectives". Texte présenté au séminaire intitulé "L'Amérique latine et les Caraïbes face à la poursuite du processus de réformes agricoles multilatérales" tenu à Santiago (Chili) les 23-24 novembre 1998, avec le soutien de la FAO, IICA et la Banque mondiale, ronéo, 17 pages.



Quelques questions spécifiques qui pourraient être soulevées lors des prochaines négociations

La multi-fonctionnalité de l'agriculture

L'Union européenne souhaite défendre son modèle agricole ⁽³⁶⁾; elle cherche à convaincre ses partenaires commerciaux que l'agriculture comprend des aspects non commerciaux que l'OMC ne peut négliger (voir également l'encadré p.12). L'agriculture, hormis la production de biens de consommation marchands, rend des services à la société en termes d'habitat pour la flore et la faune, de façonnage des paysages, en tant qu'épine dorsale du développement rural, etc. Ces différentes fonctions sont englobées dans le terme de "multi-fonctionnalité" de l'agriculture, qui entre petit à petit dans le jargon.

L'introduction par l'Union européenne de la multi-fonctionnalité de l'agriculture au sein des négociations de l'OMC est assez récente. Sa démarche se base sur la prise de position du Conseil des Ministres de l'agriculture, en décembre 1997, en faveur de la multi-fonctionnalité de l'agriculture et sur le règlement de la nouvelle PAC, qui doit donner un contenu concret à ce que doit être, pour les prochaines années, "le modèle agricole européen".

En septembre 1998, la Commission proposa à l'OMC un document informel sur le caractère multi-fonctionnel de l'agriculture. Le 27 juillet 1999, elle remit au Conseil général de l'OMC un communiqué relatif aux considérations non commerciales afin de définir la liste définitive des sujets à discuter durant le cycle du Millénaire. Enfin, elle compléta son information par un document plus opérationnel qui fut présenté au comité de l'agriculture de l'OMC (MD 689 "Safeguarding the multifunctional role of EU agriculture: which instruments?").

Mais la position de la Commission est perçue par de nombreux interlocuteurs comme une simple stratégie de négociation, qui prônerait la multi-fonctionnalité afin de disposer d'un avantage idéologique face aux membres qui souhaitent une libéralisation complète de l'agriculture.

Les doutes émis par un grand nombre d'acteurs quant à la sincérité des positions de la Commission trouvent leur source dans l'incohérence persistante entre le concept d'agriculture multi-fonctionnelle et certaines orientations actuelles de la Politique agricole commune.

Il est ainsi symptomatique que les aspects multi-fonctionnels liés à l'agriculture n'ont pas été approfondis par la Commission lors de la négociation de l'Agenda 2000, et qu'ils n'ont pas été utilisés dans la formulation des objectifs en matière d'orientation de la PAC. Par exemple, des pratiques comme les restitutions aux exportations ne sont certainement pas nécessaires aux aspects non marchands de l'agriculture, et afin de rendre son approche plus crédible, l'Union européenne devrait clairement négocier l'élimination des subventions à l'exportation et soutenir plus résolument l'ensemble des rôles de son agriculture.

En dépit de cette méfiance, l'Union européenne est suivie par un certain nombre de pays membre de l'OCDE (Corée, Japon, Suisse, Norvège, ...) qui, à Seattle, devraient défendre également l'approche "multi-fonctionnelle" de l'agriculture. Mais il apparaît que chaque partie en donne sa propre interprétation, en fonction de ses intérêts particuliers. Le Japon et la Corée y voient, par exemple, la défense d'un certain niveau d'autosuffisance alimentaire. Par ailleurs, le groupe de Cairns reconnaît des rôles non alimentaires à l'agriculture, mais précise qu'il serait mieux rempli sans distorsion du commerce.

(36) Le modèle agricole européen ne signifie aucunement que l'agriculture européenne ait une identité unique, elle se marque au contraire par une très grande hétérogénéité de situation entre les différentes régions comme entre les différents types d'exploitations.

L'apparition de l'expression "multi-fonctionnalité de l'agriculture" dans le jargon des spécialistes peut révéler une prise de conscience de l'importance des rôles non marchands de l'agriculture et de ses spécificités, mais elle est loin de faire l'unanimité quant à son champ sémantique et encore moins lorsqu'il s'agit de l'utiliser comme argument pour limiter la libéralisation du commerce des produits agricoles.

Processus de tarification et de consolidation

Des problèmes pourraient être soulevés au sujet du processus de tarification et de consolidation :

- ▶ certaines barrières non tarifaires subsistent en pratique;
- ▶ les tarifs résultant de la tarification sont parfois très élevés pour des produits importants.

L'accès minimal

Les problèmes posés par l'accès minimal concernent la transparence de la gestion dans l'attribution des quotas pour les contingents à tarifs réduits.

La clause spéciale de sauvegarde

Certains souhaitent que la clause spéciale de sauvegarde devienne un mécanisme permanent et souhaitent la renforcer (comme l'Union européenne). D'autres exigent plutôt de la limiter dans le temps.

Bien des pays en développement n'y ont pas accès, n'ayant pas procédé à la tarification de leurs barrières non commerciales. Or une protection supplémentaire est bien nécessaire, en particulier pour ceux dont le secteur agricole est stratégique.

Traitement spécifique et différencié des pays en développement

Des problèmes se poseront probablement dans la définition des membres bénéficiaires du traitement spécifique et différencié. Qu'est-ce qu'un pays en développement et un pays moins avancé ? La question est, en définitive, de savoir qui a droit à quel traitement particulier et en fonction de quoi.

Les pratiques transitoirement autorisées (Boîte bleue)

La question de l'avenir de ces pratiques est posée. Certains pays, comme les Etats-Unis, estiment qu'elles devront disparaître. D'autres (comme l'Union européenne) font valoir que c'est la survie du système agricole qui en dépend, à moins de trouver une solution équivalente.

Les pratiques autorisées (Boîte Verte)

On rediscutera sans aucun doute également de ces pratiques. Certaines propositions existent pour en augmenter le nombre, alors que d'autres propositions visent à les réduire. Le débat devrait tenir compte du fait que toutes les mesures autorisées ne sont pas neutres et ont un effet sur la production et sur les distorsions du commerce. Bien des citoyens et des organisations de défense de l'environnement veulent voir autoriser des politiques environnementales, mais celles-ci sont jugées par d'autres comme des possibilités de pratiques protectionnistes.

Les soutiens à l'exportation

Les subventions à l'exportation restent à des niveaux élevés dans certains pays industrialisés et sont très importantes pour certains produits en particulier, comme le blé, le bœuf et le beurre.



Des propositions politiques pour le nouveau cycle

Principes et stratégie d'action

Dans le domaine agricole, il est nécessaire de refuser la libéralisation sans conditions, de promouvoir des politiques durables et de revoir la régulation du commerce international.

Les secteurs agricoles du monde entier se voient actuellement soumis aux mêmes exigences de concurrence internationale que les autres secteurs de production. Pourtant, le secteur agricole ne peut être réduit purement et simplement à sa fonction de production. Outre cette fonction, déjà plus sensible dans la mesure où elle produit les biens les plus essentiels dont dépendent la vie et la santé de tous les humains de la planète, l'agriculture joue, dans toutes les régions du monde, de multiples fonctions elles aussi capitales pour le bien-être et la vie actuelle et future des populations. C'est que l'agriculture est centrale par les emplois qu'elle procure à des millions de petits paysans et autres travailleurs liés aux activités agricoles, par la gestion durable des ressources naturelles et par le développement rural qu'elle entraîne. Mais l'agriculture est également centrale pour l'aménagement des espaces ruraux, la structuration des paysages, l'identité culturelle et l'exercice de la souveraineté alimentaire.

Face à cette situation, de nombreuses personnes et organisations de la société civile se sont mobilisées pour exprimer leurs inquiétudes et pour rejeter un processus qui ne tient pas compte de leurs conditions de production et d'existence. C'est le cas de bien des ONG, représentant les paysans, les consommateurs et d'autres citoyens dans le monde, préoccupés par la sécurité alimentaire ou par leur avenir.

En Belgique une trentaine de ces associations de développement, d'agriculteurs, de consommateurs, de protection de l'environnement, etc se sont réunis au sein de la Plate-forme Souveraineté alimentaire afin de sensibiliser le public et les responsables politiques sur les menaces que font peser des accords commerciaux, tels que ceux de l'OMC, sur la souveraineté alimentaire. Les principes et stratégie d'action, ci-dessous, sont une contribution du CSA au travail de cette plate-forme et aux débats sur le dossier agricole des réseaux internationaux auxquels le CSA participe. Par ailleurs, les 10 revendications de la Plate-forme Souveraineté alimentaire : " Pour que la souveraineté alimentaire prime sur les intérêts commerciaux " se trouvent en annexe p.82.

La réforme de l'OMC

Nous devons demander à nos représentants politiques d'agir fermement au sein de l'OMC en vue d'y modifier les politiques et les perspectives, conformément aux souhaits exprimés par les populations.

La préparation d'alternatives

Nous devons également développer les principes essentiels que nous voulons défendre. Il importe que la régulation commerciale et les politiques agricoles soient des outils permettant l'épanouissement de l'agriculture et de ses multiples fonctions. On ne devrait confier par conséquent la régulation du commerce agricole international et des politiques agricoles internationales qu'à une organisation qui s'engagerait dans cette direction et dont la mission serait explicite sur ce point. C'est pourquoi il serait préférable d'affirmer des choix radicaux plutôt que de se laisser enfermer dans une stratégie uniquement

réformiste, c'est-à-dire de travailler davantage sur des alternatives réelles plutôt que techniciser à outrance le débat.

La recherche de cohérence et l'imposition d'un calendrier

Dans le même esprit, il importe de définir son propre calendrier pour ne pas toujours être défini par l'institution que l'on combat et tenter de le coordonner avec d'autres thèmes connexes car les mêmes discussions, étude de cas, campagnes, surveillance ont lieu sur la PAC, Lomé, les zones de libre-échange, l'AMI, la sécurité alimentaire...

Trois groupes cibles essentiels

Pour changer le cours des événements, il faudrait intervenir à trois niveaux complémentaires dans le jeu politique : sur la société civile, sur les gouvernements et les institutions et sur l'électorat.

Propositions politiques concernant l'OMC

L'objectif est de modifier fondamentalement les règles de l'OMC, afin d'assurer un équilibre et une équité tant dans l'accès aux marchés internationaux qu'aux mesures de soutien à l'agriculture. Ces règles ne pourront porter atteinte à des éléments essentiels pour le bien-être des populations dans les différentes régions du monde : sécurité alimentaire, développement des pays où le secteur agricole est stratégique du point de vue économique et social, emploi et développement rural, agriculture durable.

Redéfinir la notion de dumping d'une manière plus large

Il y a lieu de mieux définir la notion de dumping dans le domaine agricole. Une clause anti-dumping existe dans le GATT de 1994 (encadré page 10). Il convient d'y faire référence en priorité dans les coûts réels de production, en y incorporant les coûts des effets négatifs provoqués par la production (soit en y intégrant les coûts environnementaux supportés par l'ensemble d'une collectivité).

Ceci permettra d'étendre les mesures anti-dumping en vue d'éviter le dumping caché, tels certains types d'aide directe aux producteurs, l'utilisation de méthodes de production à moindre coût et non respectueuses de l'environnement ou encore certaines formes extrêmes de dumping social.

Discriminer les aides publiques en fonction des atteintes à la souveraineté alimentaire et à la protection des agricultures vivrières

- ▶ Réduire en premier lieu les soutiens financiers aux exportations agricoles.
- ▶ Réduire ensuite les autres possibilités de pratiquer le dumping pour les exportations de produits agricoles, notamment en considérant la dégradation des ressources naturelles et les atteintes à l'environnement.
- ▶ Permettre l'instauration de mesures de protection dès que les exportations font l'objet d'une quelconque forme de dumping et portent atteinte à la sécurité alimentaire, à l'agriculture locale, au développement ou à l'environnement. L'établissement de la preuve du préjudice ne devrait pas être supporté uniquement par le pays qui souffre de ce dumping.
- ▶ Faciliter l'accès aux barrières aux importations, et notamment au système de prélèvements variables, en vue de protéger la sécurité alimentaire.



- ▶ Renforcer les possibilités pour les Etats de gérer l'offre de produits vivriers.
- ▶ Autoriser un plus grand nombre de pratiques agricoles ayant un impact positif dans les domaines environnemental et social (en faveur des exploitations paysannes et familiales).

Rendre les règles de l'OMC compatibles avec l'esprit de la Convention de Lomé

Il faut adapter les règles de l'OMC pour permettre une application plus souple des articles XXIV et XXXVI (GATT de 1994), de manière à permettre le traitement différencié dans le cas de zones de libre-échange, et dans celui des relations entre les pays industrialisés et les pays les moins avancés. Cela doit permettre aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique de conserver des avantages que l'Union européenne n'octroierait pas de manière systématique à tous les pays en développement.

Mieux prendre en compte les intérêts spécifiques des pays en développement et des pays les moins avancés

Les règles générales doivent être fixées en tenant compte des intérêts spécifiques des pays en développement et en particulier des plus pauvres d'entre eux. Il faut considérer en particulier les pays dont le secteur agricole est stratégique des points de vue économique (part du PIB agricole dans le total), social (possibilités d'emploi offertes), environnemental (potentiel agricole faible ou en péril), et en accordant à ces aspects une considération égale, sinon supérieure, aux possibilités d'exportations.

Outre la fixation de nouvelles règles, il convient en outre de prévoir une meilleure application des mesures qui avaient été prévues en faveur des pays en développement dans le cadre du traitement différencié des pays en développement. Enfin, les mesures prévues par la Décision ministérielle de Marrakech en faveur des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires devront être renforcées et élargies afin d'assurer une meilleure protection à l'égard des effets négatifs résultant des accords commerciaux agricoles.

Appuyer les gouvernements des pays les moins avancés pour une meilleure participation

Il y a lieu de soutenir les mesures visant à aider les pays les plus démunis à être mieux impliqués dans les décisions et leur mise en œuvre.

Un appui doit être apporté aux gouvernements des pays les moins avancés afin que leur participation au prochain cycle de négociations de l'OMC sur le commerce agricole ait lieu sur une base égalitaire et informée. Les règlements du commerce international devront pleinement tenir compte des préoccupations de ces pays en matière de sécurité alimentaire. Cet appui doit être impartial et conçu comme un renforcement des capacités (financières et en ressources humaines) autonomes des gouvernements concernés.

Défendre les normes de qualité et les consommateurs

L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires est lié aux normes définies par le Codex alimentarius. Il est nécessaire que le Codex soit démocratisé, notamment en y assurant une présence large de la société civile, et que les normes y soient plus strictes.

Le principe de précaution doit être inscrit dans le droit commercial international, comme il l'est déjà en matière environnementale, et il doit y primer.

L'établissement de la preuve ne doit pas être supportée uniquement par la partie qui invoque le danger, mais également par la partie qui le fait courir aux populations et aux êtres vivants.

Il faut également éviter que l'on s'attaque au droit à l'information du consommateur au niveau de l'étiquetage.

Garantir la souveraineté alimentaire dans les négociations sur les investissements

Le débat sur la libéralisation des investissements pourrait revenir en discussion à l'OMC après le débat avorté à l'OCDE. Face à la libéralisation des investissements, les objectifs sont de garantir la souveraineté alimentaire de tous les pays, y compris les plus pauvres. Dans ce dessein, il faut maintenir les capacités des gouvernements et leurs possibilités d'action (comme les possibilités de réforme agraire, le maintien du statut public des terres coutumières, ...).

L'accès des paysans aux facteurs de production, comme la terre et l'eau, est un enjeu crucial, au même titre que l'accès aux ressources biologiques (accord ADPIC).

Exclure la "biodiversité" de l'accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC)

Il s'agit de demander l'exclusion de la biodiversité de la portée juridique du traité à l'occasion de la révision de l'article 27.3 (b). En particulier, il s'agit de demander l'exclusion des animaux, des plantes et des micro-organismes ainsi que des processus biologiques et microbiologiques dans les possibilités de brevetage.

Inclure des correctifs monétaires dans les règles de l'OMC

Comme beaucoup de disciplines peuvent être contournées via des politiques monétaires, il importe que celles-ci soient intégrées dans les règles, qui doivent prévoir des correctifs en conséquence.

Évaluer avant d'aller plus loin

Comme prévu dans l'article 20 de l'Accord agricole, il faut exiger une évaluation des effets des accords antérieurs ainsi que des études d'impact préalables pour les nouvelles décisions. Les critères des évaluations et études doivent inclure les préoccupations déjà exprimées, y compris les effets sur la situation des paysans, la situation de la sécurité alimentaire et les "considérations autres que d'ordre commercial".



Propositions politiques hors OMC

Une autre réforme pour la PAC

Une nouvelle réforme de la PAC est nécessaire pour rendre celle-ci plus cohérente avec les besoins de l'agriculture et des citoyens tant dans l'Union européenne que dans les autres régions du monde.

Il faut promouvoir un modèle de développement agricole bénéfique pour tous les citoyens et mettre en place des systèmes d'aides aux agriculteurs qui favorisent :

- ▶ le respect de la qualité des produits et l'agriculture durable ;
- ▶ la réduction de l'industrialisation agricole et de l'élevage intensif ;
- ▶ l'utilisation de méthodes de production respectant l'environnement et la santé des consommateurs (exemples : extensification de la production, interdiction d'antibiotiques dans l'alimentation du bétail, liaison de la production animale au sol) ;
- ▶ une répartition équilibrée des aides (avec un plafonnement par exploitation) afin d'inverser la concentration au profit de l'emploi rural, de l'exploitation familiale et du développement rural.

La PAC se doit de respecter la souveraineté alimentaire des autres agricultures dans le monde et limiter sa vocation exportatrice :

- ▶ en évitant la concurrence déloyale par des soutiens à l'exportation ou des systèmes d'aides aux revenus qui permettent la pratique du dumping ;
- ▶ en évitant la concurrence déloyale par la pratique de bas prix découlant de méthodes de production portant atteinte à l'environnement ;
- ▶ par le maintien de possibilités efficaces de maîtrise de l'offre ;
- ▶ en offrant des garanties d'accès au marché européen pour les produits transformés des pays en développement, en évitant l'escalade des droits, mais en veillant à ce que les importations soient intégrées dans les organisations communes de marché ;
- ▶ en offrant des droits réduits ou nuls pour les pays les moins avancés.

La PAC doit contribuer à maintenir des prix couvrant l'ensemble des coûts de production

Il faut concevoir les coûts d'une production qui soit durable et autorise le maintien de structures socio-économiques de production dans le respect de l'environnement et de la biodiversité.

Le soutien de l'Union européenne aux pays ACP et à d'autres partenaires du Sud dans le renouvellement de la Convention de Lomé

L'Union européenne devrait initier un dialogue politique avec les partenaires des ACP et d'autres régions du Sud afin de définir une approche ou une stratégie commune qui, dans le cadre des négociations sur le commerce agricole de l'OMC ou de Lomé, tiendrait compte de la nécessité de développer la sécurité alimentaire sur une base durable. Ce dialogue doit notamment porter sur la défense de la compatibilité des accords asymétriques (dans l'esprit de Lomé) avec le GATT-OMC. Il faut prévoir par conséquent l'organisation de réunions conjointes Union européenne-ACP sur des questions d'intérêt commun inscrites dans l'accord, y compris dans les domaines comme les produits de base, le système commercial mondial, etc.

Des lois contre la concentration dans le domaine agricole

Des lois contre la concentration dans le domaine de la production alimentaire devraient être promulguées, à l'égal de ce qui se fait aux Etats-Unis, où une sorte de loi anti-trust est actuellement proposée au niveau agricole par les petits et moyens agriculteurs.

Les règles de concurrence devraient aussi faire partie d'un nouvel instrument juridique, car si l'on souhaite donner au marché un rôle directeur, il faut s'assurer que celui-ci puisse fonctionner normalement. Les soutiens internes ne sont certainement pas les seules distorsions subies par le marché. Il faut y compter les structures oligopolistiques, les ententes ou le commerce intra-firmes.

Un soutien en faveur des marchés locaux

Il est important de soutenir des politiques visant à développer prioritairement le commerce aux niveaux local et régional, par des politiques régionales avant tout, mais également par des politiques de coopération qui assurent la promotion des achats locaux en matière d'aide alimentaire.

Dans ces différentes politiques, il faut privilégier le développement rural durable et la souveraineté alimentaire. En particulier, les initiatives régionales pour créer des politiques agricoles axées sur la sécurité alimentaire doivent être privilégiées (comme le souhaitent par exemple les organisations paysannes de l'UEMOA).

OMC 1999/2000 : 10 revendications de la Plate-forme Souveraineté alimentaire

Pour que la souveraineté alimentaire prime sur les intérêts commerciaux

Les politiques agricoles des pays industrialisés ont conduit à l'industrialisation, la concentration et la surproduction dans le domaine agricole. Les politiques de libéralisation du commerce agricole dictées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) répondent davantage aux intérêts de l'agro-industrie qu'aux besoins de la paysannerie et des consommateurs.

Aussi demandons-nous la mise en œuvre de politiques basées sur la souveraineté alimentaire, qui fonde le droit de tout pays de déterminer sa propre politique agricole et alimentaire en fonction de ses besoins et en étroite collaboration avec les organisations de producteurs et de consommateurs. A cette fin, **nous demandons d'exclure l'agriculture des négociations de l'OMC ou de modifier fondamentalement ses règles**, de manière à assurer un équilibre et une équité, tant dans l'accès aux marchés internationaux qu'aux mesures de soutien à l'agriculture.

En outre, ces règles ne peuvent en aucun cas porter atteinte à des éléments essentiels pour le bien-être des populations dans les différentes régions du monde comme la sécurité alimentaire ou le développement des pays où le secteur agricole est stratégique.

Ce que nous réclamons...

- 1. Interdire tout soutien aux exportations.** Ces aides permettent aux pays riches d'écouler leurs surplus à très bas prix, en cassant les prix sur le marché mondial et en nuisant à la petite paysannerie du Sud.
- 2. Interdire toutes les formes, même cachées, de dumping.** Il faut redéfinir la notion de dumping dans le domaine agricole afin de limiter la concurrence déloyale en cas d'exportations à très bas prix soutenus par des subsides ou des modes de production non durables.
- 3. Permettre aux gouvernements de mener de véritables politiques agricoles durables,** de protéger l'agriculture et de gérer les marchés pour garantir la sécurité alimentaire, l'emploi, le développement et/ou l'environnement comme milieu de vie.
- 4. Permettre aux pays moins avancés de bénéficier de traitements préférentiels,** comme c'est le cas dans les accords de Lomé entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). De façon générale, mieux protéger les pays les moins avancés à l'OMC, en autorisant des possibilités accrues de soutien à leurs petits agriculteurs, en soutenant les capacités de négociation des gouvernements et en mettant en pratique les aides prévues à Marrakech aux pays pauvres importateurs nets de produits alimentaires.
- 5. Garantir la souveraineté des Etats sur leurs ressources génétiques.** Cela comprend l'interdiction de la biopiraterie et des brevets sur les organismes vivants ainsi que du développement de variétés stériles par manipulations génétiques.

6. Permettre aux Etats de fixer leurs propres normes de qualité (sanitaires et phytosanitaires) plus strictes que les normes internationales minimales et en accord avec les choix de la population.

7. Freiner l'orientation exportatrice de la politique agricole commune. Les aides européennes doivent être plafonnées par exploitation et doivent soutenir une agriculture paysanne et durable sur les plans social, environnemental et économique.

8. Garantir des prix qui couvrent l'ensemble des coûts de production (y compris les coûts sociaux et environnementaux) ainsi qu'une juste rétribution du travail agricole durable.

9. Favoriser les marchés locaux en ne mettant les agricultures locales en concurrence que de manière progressive et en les protégeant temporairement des systèmes plus compétitifs.

10. Renforcer la législation internationale sur le droit à se nourrir. La nourriture n'est pas une marchandise comme les autres. Se nourrir est un droit fondamental de tout être humain.

La Plate-forme Souveraineté alimentaire

La Plate-forme Souveraineté alimentaire est une coordination réunissant différentes associations de développement, d'agriculteurs, de consommateurs, de protection de l'environnement, etc. Les membres de la Plate-forme sont :

Apiculture Sans Frontière, CAPE, CEFE, Centre National de Coopération au Développement, Collectif Stratégies alimentaires, Consumer Group, Entraide et Fraternité/Action Vivre ensemble, FIAN Belgium, FUJA, Inter-Environnement, Jeunesse et Ecologie, LRBPO, Les Magasins du Monde-Oxfam, Max Havelaar, JAP, Le Monde selon les Femmes, Oxfam-Solidarité, Petits Pas, Pesticides Action Network, Peuples Solidaires, Sorghal, SOS-Faim, SOS-PG, SPJA, SPJAF, Vétérinaires Sans Frontières, Vie Féminine.



Les membres du GATT et de l'OMC		
Parties contractantes du GATT de 1947 (128)	Pays	Membres de l'OMC (134)
13 juin 1948	Afrique du Sud	1er janvier 1995
1 octobre 1951	Allemagne	1er janvier 1995
8 avril 1994	Angola	1er décembre 1996
30 mars 1987	Antigua-et-Barbuda	1er janvier 1995
11 octobre 1967	Argentine	1er janvier 1995
1 janvier 1948	Australie	1er janvier 1995
19 octobre 1951	Autriche	1er janvier 1995
16 décembre 1972	Bahreïn	1er janvier 1995
15 février 1967	Bangladesh	1er janvier 1995
13 décembre 1993	Barbade	1er janvier 1995
1 janvier 1948	Belgique	1er janvier 1995
7 octobre 1983	Belize	1er janvier 1995
12 septembre 1963	Bénin	22 février 1996
8 septembre 1990	Bolivie	14 septembre 1995
28 août 1987	Botswana	31 mai 1995
30 juillet 1948	Brésil	1er janvier 1995
9 décembre 1993	Brunéi Darussalam	1er janvier 1995
	Bulgarie	1er décembre 1996
3 mai 1963	Burkina Faso	3 juin 1995
13 mars 1965	Burundi	23 juillet 1995
3 mai 1963	Cameroun	13 décembre 1995
1 janvier 1948	Canada	1er janvier 1995
16 mars 1949	Chili	1er janvier 1995
15 juillet 1963	Chypre	30 juillet 1995
3 octobre 1981	Colombie	30 avril 1995
	Communauté européenne	1er janvier 1995
3 mai 1963	Congo	27 mars 1997
14 avril 1967	Corée	1er janvier 1995
31 décembre 1963	Costa Rica	1er janvier 1995
24 novembre 1990	Côte d'Ivoire	1er janvier 1995
1 janvier 1948	Cuba	20 avril 1995
28 mai 1950	Danemark	1er janvier 1995
16 décembre 1994	Djibouti	31 mai 1995
19 mai 1950	Dominique	1er janvier 1995
9 mai 1970	Égypte	30 juin 1995
22 mai 1991	El Salvador	7 mai 1995
8 mars 1994	Émirats arabes unis	10 avril 1996
	Équateur	21 janvier 1996
29 août 1963	Espagne	1er janvier 1995
30 mai 1950	États-Unis	1er janvier 1995
16 novembre 1993	Fidji	14 janvier 1996
25 mai 1950	Finlande	1er janvier 1995
1 janvier 1948	France	1er janvier 1995
3 mai 1963	Gabon	1er janvier 1995
22 février 1965	Gambie	23 octobre 1996
17 octobre 1957	Ghana	1er janvier 1995
1 mars 1950	Grèce	1er janvier 1995
9 février 1994	Grenade	22 février 1996
10 octobre 1991	Guatemala	21 juillet 1995
8 décembre 1994	Guinée	25 octobre 1995
17 mars 1994	Guinée-Bissau	31 mai 1995
5 juillet 1966	Guyana	1er janvier 1995
1 janvier 1950	Haïti	30 janvier 1996
10 avril 1994	Honduras	1er janvier 1995
23 avril 1986	Hong Kong, Chine	1er janvier 1995
9 septembre 1973	Hongrie	1er janvier 1995
28 décembre 1994	Îles Salomon	26 juillet 1996
8 juillet 1948	Inde	1er janvier 1995
24 février 1950	Indonésie	1er janvier 1995
22 décembre 1967	Irlande	1er janvier 1995

21 avril 1968	Islande	1er janvier 1995
5 juillet 1962	Israël	21 avril 1995
30 mai 1950	Italie	1er janvier 1995
31 décembre 1963	Jamaïque	9 mars 1995
10 septembre 1955	Japon	1er janvier 1995
5 février 1964	Kenya	1er janvier 1995
3 mai 1963	Koweït	1er janvier 1995
8 janvier 1988	Lesotho	31 mai 1995
	Lettonie	10 février 1999
29 mars 1994	Liechtenstein	1er septembre 1995
1 janvier 1948	Luxembourg	1er janvier 1995
11 janvier 1991	Macao	1er janvier 1995
30 septembre 1963	Madagascar	17 novembre 1995
24 octobre 1957	Malaisie	1er janvier 1995
28 août 1964	Malawi	31 mai 1995
19 avril 1983	Maldives	31 mai 1995
11 janvier 1993	Mali	31 mai 1995
17 novembre 1964	Malte	1er janvier 1995
17 juin 1987	Maroc	1er janvier 1995
2 septembre 1970	Maurice	1er janvier 1995
30 septembre 1963	Mauritanie	31 mai 1995
24 août 1986	Mexique	1er janvier 1995
	Mongolie	29 janvier 1997
27 juillet 1992	Mozambique	26 août 1995
29 juillet 1948	Myanmar	1er janvier 1995
15 septembre 1992	Namibie	1er janvier 1995
28 mai 1950	Nicaragua	3 septembre 1995
31 décembre 1963	Niger	13 décembre 1996
18 novembre 1960	Nigéria	1er janvier 1995
10 juillet 1948	Norvège	1er janvier 1995
30 juillet 1948	Nouvelle-Zélande	1er janvier 1995
23 octobre 1962	Ouganda	1er janvier 1995
30 juillet 1948	Pakistan	1er janvier 1995
	Panama	6 septembre 1997
16 décembre 1994	Papouasie-Nouvelle-Guinée	9 juin 1996
6 janvier 1994	Paraguay	1er janvier 1995
1 janvier 1948	Pays-Bas – Pour le Royaume en Europe et pour les Antilles néerlandaises	1er janvier 1995
7 octobre 1951	Pérou	1er janvier 1995
27 décembre 1979	Philippines	1er janvier 1995
18 octobre 1967	Pologne	1er juillet 1995
6 mai 1962	Portugal	1er janvier 1995
7 avril 1994	Qatar	13 janvier 1996
3 mai 1963	République centrafricaine	31 mai 1995
	République démocratique du Congo	1er janvier 1997
	Cf Zaïre	
19 mai 1950	République dominicaine	9 mars 1995
	République kirghize	20 décembre 1998
19 mai 1950	République slovaque	1er janvier 1995
15 avril 1993	République tchèque	1er janvier 1995
14 novembre 1971	Roumanie	1er janvier 1995
1 janvier 1948	Royaume-Uni	1er janvier 1995
1 janvier 1966	Rwanda	22 mai 1996
24 mars 1994	Saint-Kitts-et-Nevis	21 février 1996
13 avril 1993	Sainte-Lucie	1er janvier 1995
18 mai 1993	Saint-Vincent-et-les Grenadines	1er janvier 1995
27 septembre 1963	Sénégal	1er janvier 1995
19 mai 1961	Sierra Leone	23 juillet 1995
20 août 1973	Singapour	1er janvier 1995
30 octobre 1994	Slovénie	30 juillet 1995
29 juillet 1948	Sri Lanka	1er janvier 1995
30 avril 1950	Suède	1er janvier 1995



1 août 1966	Suisse	1er juillet 1995
22 mars 1978	Suriname	1er janvier 1995
8 février 1993	Swaziland	1er janvier 1995
9 décembre 1961	Tanzanie	1er janvier 1995
12 juillet 1963	Tchad	19 octobre 1996
20 novembre 1982	Thaïlande	1er janvier 1995
20 mars 1964	Togo	31 mai 1995
23 octobre 1962	Trinité-et-Tobago	1er mars 1995
29 août 1990	Tunisie	29 mars 1995
17 octobre 1951	Turquie	26 mars 1995
6 décembre 1953	Uruguay	1er janvier 1995
31 août 1990	Venezuela	1er janvier 1995
25 août 1966	Yougoslavie	
11 septembre 1971	Zaïre	Cf RDC
10 février 1982	Zambie	1er janvier 1995
11 juillet 1948	Zimbabwe	3 mars 1995

Plan de l'Acte final

Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay

I ACTE FINAL

II ACCORD INSTITUANT L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

ANNEXE 1 A : ACCORDS MULTILATERAUX SUR LE COMMERCE DES MARCHANDISES

1. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
 - a) Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article II:l(b) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
 - b) Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
 - c) Mémoire d'accord sur les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 relatives à la balance des paiements
 - d) Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
 - e) Mémoire d'accord concernant les dérogations aux obligations découlant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
 - f) Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
2. Protocole de Marrakech annexé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
3. Accord sur l'agriculture
4. Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
5. Accord sur les textiles et les vêtements
6. Accord sur les obstacles techniques au commerce
7. Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce
8. Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
9. Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
10. Accord sur l'inspection avant expédition
11. Accord sur les règles d'origine
12. Accord sur les procédures de licences d'importation
13. Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
14. Accord sur les sauvegardes

ANNEXE 1 B: ACCORD GENERAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

ANNEXE 1 C: ACCORD SUR LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIETE INTELLECTUELLE QUI TOUCHENT AU COMMERCE

ANNEXE 2: MEMORANDUM D'ACCORD SUR LES REGLES ET PROCEDURES REGISSANT LE REGLEMENT DES DIFFERENDS

ANNEXE 3: MECANISME D'EXAMEN DES POLITIQUES COMMERCIALES

ANNEXE 4: ACCORDS COMMERCIAUX PLURILATERAUX

ANNEXE 4 a) ACCORD SUR LE COMMERCE DES AERONEFS CIVILS

ANNEXE 4 b) ACCORD SUR LES MARCHES PUBLICS

ANNEXE 4 c) ACCORD INTERNATIONAL SUR LE SECTEUR LAITIER

ANNEXE 4 d) ACCORD INTERNATIONAL SUR LA VIANDE BOVINE



III DECISIONS ET DECLARATIONS MINISTERIELLES

1. Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés
2. Déclaration sur la contribution de l'Organisation mondiale du commerce à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial
3. Décision sur les procédures de notification
4. Evaluation en douane:
 - a) Décision sur les cas où l'administration des douanes a des raisons de douter de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée
 - b) Décision sur les textes se rapportant aux valeurs minimales et aux importations effectuées par des agents, distributeurs et concessionnaires exclusifs
5. Obstacles techniques au commerce
 - a) Décision sur le Mémorandum d'accord proposé concernant un système d'information sur les normes OMC-ISO
 - b) Décision sur l'examen de la publication du Centre d'information ISO/CEI
6. Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires
7. Accord général sur le commerce des services
 - a) Décision sur les arrangements institutionnels relatifs à l'Accord général sur le commerce des services
 - b) Décision sur certaines procédures de règlement des différends établies aux fins de l'Accord général sur le commerce des services
 - c) Décision sur le commerce des services et l'environnement
 - d) Décision sur les négociations sur les télécommunications de base
 - e) Décision sur les négociations sur les services de transport maritime
 - f) Décision sur les services financiers
 - g) Décision sur les services professionnels
 - h) Décision sur les négociations sur le mouvement des personnes physiques
8. Décision sur l'accession à l'Accord sur les marchés publics
9. Décision sur l'application et le réexamen du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends
10. Décision sur l'examen de l'article 17.6 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
 - a) Décision sur l'anti-contournement
 - b) Décision concernant le critère d'examen pour les groupes spéciaux chargés du règlement des différends.
11. Déclaration sur le règlement des différends conformément à l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ou à la Partie V de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
12. Décision sur la notification de la première intégration en vertu de l'article 2.6 de l'Accord sur les textiles et les vêtements
13. Déclaration sur la relation de l'Organisation mondiale du commerce avec le Fonds monétaire international
14. Mémorandum d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers

Glossaire des termes utilisés dans les négociations et les accords de l'Organisation mondiale du commerce

Accès aux marchés

Concerne les conditions d'exportation d'un pays membre vers un autre. Moins il y a de barrières à l'entrée des produits, plus l'accès aux marchés est libre. Pour ce qui est du commerce entre ses membres, le GATT a fixé un ensemble de règles, qui peuvent différer selon les secteurs. De manière générale, pour les produits agricoles, les obstacles à l'entrée sur les marchés ne peuvent plus consister en barrières non tarifaires, depuis les accords du cycle d'Uruguay à Marrakech.

Accès minimal au marché

Règle négociée lors de l'Accord agricole du cycle d'Uruguay selon laquelle les membres doivent laisser le plus libre accès aux produits. La définition de ces contingents minimum est basée sur la consommation intérieure du pays importateur. Le pourcentage varie selon les types de pays (développement) et dans le temps.

Accord de Blair house

Ou accord de Washington, intervenu à la fin de 1993 à Washington entre l'Union européenne et les Etats-Unis, et établissant un compromis sur leurs différends agricoles. Il a débouqué les négociations agricoles du cycle de l'Uruguay.

Accord multi-fibres

Accord régissant le commerce international dans le secteur des textiles. L'accord contrevient aux règles générales du GATT, en particulier au principe de non discrimination, puisqu'il accorde un régime plus favorable aux pays développés. L'accord est basé sur un quota d'exportations accordé globalement par les pays importateurs (pays industrialisés) à l'ensemble des pays exportateurs (en développement). Le premier accord date de 1974. Le quatrième arrangement, qui devait s'achever en 1991, a été régulièrement renouvelé jusqu'en 1994. Lors des négociations du cycle d'Uruguay, le quatrième arrangement sera une nouvelle fois prolongé, mais cette fois jusqu'en 2005, date à laquelle il doit être définitivement démantelé.

Acte final

Accords issus des négociations du cycle d'Uruguay. L'ensemble des accords forme l'Acte final (le "final act" en anglais) signé à Marrakech. Cependant, une série de décisions et déclarations ministérielles ont été signés à ce moment, dont l'une porte sur certaines facilités complémentaires accordées aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

Accords de Marrakech

Autre appellation de l'Acte final signé dans la ville de Marrakech

Agenda 2000

Ensemble de propositions de la Commission européenne formulées fin 1997 et prévoyant, dans le domaine agricole, la réforme de sa politique agricole commune. La réforme est intervenue en 1998, et poursuit les orientations de la réforme précédente, conçue dans la perspective de la conclusion de l'accord agricole du cycle d'Uruguay (Réforme Mac Sharry, 1992). Parmi les éléments centraux de la réforme de 1998, notons la réduction de prix de certains produits importants, comme les céréales, la viande, le beurre.

Aides directes

Se réfèrent aux types de soutiens domestique aux agriculteurs qui ne sont pas liés aux quantités produites et sont accordés en complément aux revenus. Voir "paiements compensatoires".

Ajustement structurel

Politique visant à rétablir les équilibres internes des pays endettés de manière à rétablir leurs capacités d'action et leur balance des paiements (équilibre externe), comportant généralement une phase préalable de stabilisation et une phase ultérieure de restructuration économique plus fondamentale. Parmi les outils, citons la lutte contre l'inflation et la maîtrise du déficit budgétaire (phase de stabilisation), la réduction des importations et des dépenses publiques, le développement des exportations. Des apports financiers sont prévus et conditionnés par la mise en œuvre effective des politiques d'ajustement.



Barrières tarifaires

Droits de douane fixes appliqués à l'entrée des produits importés.

Barrières non tarifaires

Mesure de limitation des importations non basée sur l'application de droits de douanes fixes, mais s'appuyant sur d'autres instruments comme les prélèvements variables, les restrictions quantitatives à l'importation.

Cairns (Groupe de)

Groupe de 15 pays formé au début du cycle d'Uruguay dans la ville de Cairns en Australie. Il a été constitué en tant que coalition face à la situation qui se développait sur les marchés agricoles mondiaux suite à la guerre commerciale que se livraient les Etats-Unis et l'Union européenne. Leur objectif est de supprimer au maximum les barrières aux produits agricoles. Les membres du groupe sont tous de gros exportateurs de produits agricoles. A l'exception de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande, les autres membres sont des pays en développement : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Indonésie, Fidji, Malaisie, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay. S'y ajoute la Hongrie appartenant à la sphère des ancien pays du bloc de l'Est.

Clause "de minimis"

La clause stipule que si le total des interventions gouvernementales (mesure moyenne de soutien) se situe en deçà de certains pourcentages par rapport à la valeur de la production, ces interventions ne sont soumises à aucune obligation de réduction. La clause "de minimis" est fixée à 5% de la production dans les pays industrialisés et à 10% dans les pays en développement.

Clause de la nation la plus favorisée

Principe selon lequel tout avantage accordé par un membre de l'organisation à un autre membre doit être étendu à l'ensemble des membres.

Clause de paix (Modération)

Cette clause (article 13 de l'Accord agricole,) protège, moyennant le respect des mesures de l'Accord agricole et durant une période de 9 ans, les Etats face à des mesures de rétorsion qui pourraient être prises par d'autres Etats membres à l'égard d'une série de pratiques : les soutiens à l'exportation, les mesures contenues dans les boîtes verte et bleue, ainsi que les soutiens domestiques qui n'excèdent pas le niveau "de minimis". La clause de paix est valable durant la période d'implantation des accords agricoles, mais arrive à échéance à la fin de 2003.

Comme il avait été convenu à Marrakech que la libéralisation du secteur agricole ne s'achevait pas avec le cycle d'Uruguay et que l'on rediscuterait ultérieurement de la poursuite du processus, on avait fixé une date pour reprendre les négociations (soit 1999), qui figure au programme incorporé. La clause de paix devrait contribuer à limiter la durée des nouvelles négociations agricoles.

Clause de sauvegarde

La clause de sauvegarde est régie par l'article XIX du GATT et constitue une possibilité d'exception. Elle permet à un pays de protéger temporairement un marché lorsque les importations d'un produit sont en forte croissance et menacent de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux...

Clause spéciale de sauvegarde

La clause spéciale de sauvegarde est une possibilité d'exception prévue au sein de l'Accord agricole du cycle d'Uruguay. Elle est réservée pour les produits qui, après avoir été soumis à tarification, seraient soumis à une forte concurrence par des quantités importantes d'importations ou de réductions excessives de prix. Les possibilités d'utiliser la clause est cependant limitée dans le temps et elle n'est valable que pour la durée du processus de réforme.

Consolidation

Engagement à ne pas relever les droits de douane pour un produit donné au-delà d'un niveau convenu. La consolidation se fait sur base des barrières tarifaires existantes pour un produit. Des dispositions particulières existent pour les pays en développement en matière de consolidation.

Décision ministérielle sur la mesure concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

Accord complémentaire aux accords issus des négociations du cycle d'Uruguay, signé comme ce dernier à Marrakech. Cet accord complémentaire prévoit la possibilité d'une aide conditionnelle à certains pays (en pratique essentiellement sous forme d'aide alimentaire) qui

éprouveraient des difficultés d'approvisionnement à la suite d'une hausse de prix trop importante résultant des accords de Marrakech. Les pays qui pourraient bénéficier de ces mesures sont les pays les moins avancés et les pays en développement qui sont importateurs nets de produits alimentaires. Il a été stipulé cependant que l'aide ne pourrait intervenir que dans la mesure où il est prouvé que les difficultés rencontrées sont liées aux effets des accords agricoles issus du cycle d'Uruguay.

Dumping

Vente d'un bien à l'exportation à un prix inférieur à celui qui est pratiqué sur le marché intérieur. Ce qui signifie en général que le prix ne couvre pas les coûts de production.

"Dumping écologique"

Expression non officielle signifiant une forme particulière de dumping dans laquelle les prix pratiqués sont inférieurs aux coûts de production, tels qu'ils s'établiraient si la production se faisait dans des conditions de respect de l'environnement. La même expression, le "dumping social", est utilisée pour fustiger les mauvaises conditions sociales qui augmentent la compétitivité de produits échangés sur les marchés mondial.

Equivalent de subvention à la production

Mesure agrégée, définie de manière très large, de l'ensemble des instruments de soutien agricole. Contrairement à la mesure globale de soutien, l'équivalent reprend tant les mesures qui ont un effet de distorsion sur le commerce que celles qui n'ont pas d'effets de distorsion.

Gel des terres

Retrait des terres de la production dans le cadre de mesures de réduction de l'offre de produits agricoles excédentaires. En anglais, on utilise l'expression de "set aside".

Mesure globale de soutien

Ensemble des mesures de soutien domestique à la production agricole (subventions, aides aux revenus, indemnités ...), pour laquelle l'accord agricole du cycle d'Uruguay prévoit la suppression ou une diminution, éventuellement progressive, dont on estime qu'elles exercent des effets de distorsion sur les échanges.

Organe de règlement des différends (ORD)

Organe du GATT dont la mission est de régler les conflits entre les membres. Cet organe a été modifié dans sa structure et son fonctionnement lors de la création de l'OMC. Le Conseil général de l'OMC, composé de représentants de tous les membres, se réunit en tant qu'organe de règlement des différends (ou "dispute settlement body" en anglais) afin d'administrer les règles et procédures établies pour le règlement des différends. L'ORD a le pouvoir d'établir des panels, d'adopter les rapports de panels et des organes d'appel, de surveiller la mise en œuvre de ses recommandations, d'autoriser la suspension des concessions et des autres obligations en tant que solutions temporaires aux conflits.

Paiements compensatoires

Système de soutien aux agriculteurs, qui était pratiqué par le gouvernement des Etats-Unis jusqu'en 1996 dans les secteurs du froment, de l'avoine (feed grain), du riz et du coton. Le système des "deficiency payments" consistait à soutenir les revenus des agriculteurs en leur payant la différence entre le prix du marché intérieur américain et un prix politiquement fixé. Lors du cycle d'Uruguay, ce système a été classé dans la boîte bleue pour autant que l'agriculteur participe à un programme de réduction des quantités produites. Selon la terminologie en vigueur à l'OMC, il s'agit de paiements directs incomplètement découplés. Ils sont assortis d'une obligation de réduction des quantités produites. Le système américain a inspiré une pratique similaire auprès de l'Union européenne lors de la réforme Mac Sharry de 1992. Les paiements compensatoires sont rangés dans la boîte bleue.

Paiements découplés

Concerne les soutiens aux agriculteurs dont on estime que l'impact sur l'accroissement des quantités produites ou des prix est nul ou négligeable. Ce sont des soutiens qui ne sont pas liés à la production. Comme on estime qu'ils ne provoquent pas d'effets de distorsion sur le commerce, ces soutiens sont rangés dans la boîte verte.

Prélèvements variables

Système de droits de douane à l'entrée de produits agricoles importés dans le cadre de la PAC dans l'UE. Le prélèvement est variable car il tend à moduler les droits de douane en fonction du différentiel de prix existant entre les prix (en général moindres) du marché mondial et les prix intérieurs garantis. Très efficaces pour protéger le marché intérieure, ils ont été la cible privilégiée des E-U lors du Cycle d'Uruguay.



Programme incorporé

Une série d'accords conclus à l'issue du cycle d'Uruguay contiennent des calendriers pour les travaux futurs (poursuite des négociations, nouvelles négociations, évaluations...). L'ensemble de ces calendriers forment le programme incorporé (en anglais, le "build in agenda"). Une partie du programme a déjà fait l'objet de travaux lors des échéances qui avaient été fixées. C'est notamment le cas pour les négociations de base sur l'accès au marché dans le domaine des télécommunications, qui se sont terminées en 1997. En ce qui concerne l'ouverture de nouvelles négociations, il est prévu qu'en 1999, et avant le premier janvier 2000, l'agriculture et les services doivent nécessairement en faire partie. C'est la raison pour laquelle l'inclusion de l'agriculture au menu d'un prochain cycle de négociations n'a plus à être décidée lors de la conférence ministérielle de Seattle de fin 1999.

Restitutions aux exportations

Soutiens aux exportations, pratiqué par la Commission européenne dans le cadre de la PAC. Le système, en bref, consiste à payer aux exportateurs la différence de recettes liées aux prix moindres du marché mondial par rapport aux prix intérieurs garantis.

Sécurité alimentaire

Le concept de sécurité alimentaire a évolué durant ces deux dernières décennies. D'abord perçu comme la disponibilité d'une offre nationale suffisante en denrées alimentaires, il est depuis une dizaine d'années reconnu comme étant l'accès pour tous les individus, à tout moment, à une nourriture en suffisance permettant de mener une vie saine et active. Etre en sécurité alimentaire ne signifie donc pas seulement, pour un individu, une famille, une population ou un groupe de populations, le fait de pouvoir manger à sa faim à un moment donné, mais le fait d'être dans une situation qui présente certaines garanties pour le présent et le futur, ce qui suppose la capacité à améliorer la production, la possibilité d'accumuler des réserves et la possibilité de compter sur des réseaux de solidarités solides.

Souveraineté alimentaire

La souveraineté alimentaire, c'est la possibilité pour une population de maîtriser les instruments permettant les choix politiques essentiels qui concernent les biens alimentaires que cette population va consommer, produire ou importer. Des choix qui définissent donc notamment les caractéristiques des produits, les modes de production agricole, le recours à l'importation ou à la production locale (degré d'autosuffisance alimentaire nationale) et les divers éléments qui conditionnent l'accès des différentes composantes de la population à la nourriture.

Tarification

Transformation des barrières non tarifaires (barrières mobiles...) en barrières tarifaires. Les droits de douanes fixes ainsi obtenus seront consolidés. C'est sur cette base qu'interviendront ensuite les réductions.

Traitement national

Principe de base du GATT/OMC visant à la non-discrimination entre les produits importés en provenance d'autres Etats membres de l'OMC, et les produits nationaux. Cela concerne les subventions, les taxes, les impositions ou tout autre différence dans le traitement des produits nationaux et étrangers.

Liste des sigles

ACP :	Afrique Caraïbe Pacifique
AGCS :	Accord général sur le commerce des services
ALENA:	Zone de libre échange nord-américaine
AMI :	Accord multilatéral sur l'investissement
CWAAD :	Coalition pour une alimentation de qualité et une agriculture durable
FAO :	Organisation (des Nations-Unies) pour l'alimentation et l'agriculture (Food and agriculture organisation)
GATT :	Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers
GATS :	Accord général sur les services (General agreement on trade of services)
IUPGR :	International Undertaking Plant Genetic Resource
MEPC :	Mécanisme d'examen des politiques commerciales nationales
MGS :	Mesure globale de soutien
OEPC :	Organe d'examen des politiques commerciales
OGM :	Organismes génétiquement modifiés
OMC :	Organisation mondiale du commerce
OMS :	Organisation mondiale de la santé
ONG:	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations Unies
PAC :	Politique agricole commune (de l'Union européenne)
PAS :	Programmes d'ajustement structurel
PI :	Pays industrialisé
PIB :	Produit intérieur brut
PMA :	Pays moins avancé
PVD :	Pays en voie de développement
SPS :	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TRIPs :	Aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (Trade related intellectual property rights)
TRIMs :	Mesures d'investissement touchant au commerce (Trade related investment mesures)
UE :	Union européenne
UPOV :	Union internationale pour la protection des obtentions végétales

Bibliographie

- Aileen Kwa et Walden Bello, Guide to the agreement on agriculture, novembre 1998, 26 pages.
- Avery N., Drake M. and Lang Tim, Cracking the code: Report for 50 Consumer NGOs, National Food Alliance, 1993.
- Boudant Joël, L'anti-dumping communautaire, Travaux de la Commission pour l'étude des communautés Européennes (CEDECE) et Economica, 1991.
- Brun Jean-Marie, Jadot Yannick, Du GATT à l'OMC- 15 fiches pour comprendre, anticiper, débattre, Paris, Solagral, 1995.
- Collectif Stratégies Alimentaires, L'agriculture face à la mondialisation, Dossier pédagogique en 25 fiches. Bruxelles, CSA, 1994.
- Danau Alex, La coopération de l'Union européenne avec les pays ACP. La prise en compte des organisations paysannes. Plaquette d'information. Bruxelles, CSA, 1998.
- Danau Alex, La réforme de la PAC Contribution au dossier Agriculture et monde rural, Revue nouvelle, Bruxelles, septembre 1993, pp 40-50.
- Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, Genève, CNUED, 1992.
- Ekpere Johnson A, Une alternative à l'UPOV pour protéger certaines variétés de plantes, mai 1999.
- GATT, Texte de l'Accord général, Genève, juillet 1986.
- GATT, Comité du commerce et du développement, Description dispositions des accords, instruments juridiques et décisions ministérielles du Cycle d'Uruguay relatives aux pays en développement. Note du secrétariat. Genève, novembre 1994.
- GATT. Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme. Note du président du groupe sur l'accès aux marchés, décembre 1993
- Golding Ian, van der Mensbrugge Dominique, Trade liberalisation : what's at stake. Banque Mondiale et Centre de développement de l'OCDE, 1993.
- GRAIN, TRIPS versus biodiversity: What to do with the 1999 review of Article 27.3(b), Barcelone, mai 1999.
- GRAIN, UPOV sur le sentier de la guerre, Seedling, Vol 16, No 2, juin 1999.
- Konandreas Panos, Greenfield Jim, Sharma Ramesh , "The continuation of the reform process in agriculture : developing countries perspectives", FAO, Texte présenté au séminaire intitulé "L'Amérique latine et les Caraïbes face à la poursuite du processus de réformes agricoles multilatérales" tenu à Santiago (Chili) les 23-24 novembre 1998.
- Lehman Karen, The Grain Train Robbery of 1996, IATP, june 1996.
- Massot Marti Albert, La PAC entre la agenda 2000 y la ronda del milenio : en la defensa de la multifuncionalidad agrariaParlement européen, direction générale des études, Bruxelles, 1999.
- Murphy Sophia, Trade and Food Security, An assesement of the Uruguay Round Agreement on Agriculture, CIIR, London, 1999
- OMC, Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires intégré à l'acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, Genève.
- OMC, Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification, Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, Genève, septembre 1996.
- OMC, Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, Genève.

- OMC, Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones), rapport de l'Organe d'appel. Genève, OMC, 16 janvier 1998, p. 84.
- OMC, Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones). Plainte déposée par les Etats-Unis, Rapport du Groupe spécial 18 août 1997, Genève, OMC.
- OMC. Secrétariat, Un commerce ouvert sur l'avenir, OMC, Genève 1998.
- Boîtes verte, jaune, rouge et bleue, Economie rurale numéro 251, Paris, mai-juin 1999
- Page Sheila et al., "The GATT UR effects on Developing Countries, ODI Special Report, 1991.
- Pearce Richard, Healy Stephen, Stockbridge Michael (Wye College-University of London), "The implications of the UR Agreement on Agriculture for Developing Countries", FAO-Agricultural Policy Support Service (TCAS), Rome, february 1997.
- Poznanski M. et A. Danau, Production alimentaire et développement durable, Bruxelles, Conseil Fédéral du Développement Durable, février 1996, 32p.
- Quaden, Guy, Parité pour l'agriculture et disparités entre agriculteurs. Essai critique sur la politique des revenus agricoles. Collection scientifique de la faculté de droit de l'université de Liège, Liège.
- Rocher Joseph, Lesage Cécile et Bowler Meredyth, Le GATT en pratique. Paris-Genève, FPH, Dossiers pour un débat n° 39, septembre 1994.
- Sneessens Jean-François, Mondialisation, marchés mondiaux des produits agricoles et coopération internationale, Association belge d'Economie Rurale, novembre 1999 (à paraître).
- Sneessens, Jean-François, Stratégie pour une agriculture rurale, Louvain-la-neuve, 1996.
- Suppan Steven and Lehman Karen, Food Security and Agricultural Trade Under NAFTA, Minneapolis, IATP, july 1997.
- Suppan Steven, Mexican Corn, NAFTA and Hunger, Food Security Fact Sheet n°3, Minneapolis, IATP, may 1996.
- Van Der Steen Daniel, Comment le GATT et le cycle de l'Uruguay contribuent au désordre agricole mondial, Libramont info, juillet 1994, pp.60-63.
- Van Der Steen Daniel, Des enjeux mondiaux, Contribution au dossier Agriculture et monde rural, Revue nouvelle, Bruxelles, septembre 93.
- Van Der Steen Daniel, L'agriculture contre la terre. Bruxelles, Revue Nouvelle, mai 1992.
- Van Der Steen Daniel, Le Sud face aux accords de l'Uruguay Round, Demain le monde, n°1, Bruxelles, janvier 1994.
- Van Der Steen Daniel, Enjeu agricole de l'Uruguay Round pour les pays en développement et l'environnement", Namur, Ecolo-info, 1990.
- Van Der Steen Daniel, Le concept de "souveraineté alimentaire". Alternative au "mange et tais-toi" et moyen efficace pour arriver à la sécurité alimentaire. Bruxelles, CSA, septembre 1999, ronéo, 7 pages.
- Van Der Steen Daniel, Makro economische aspekten van de voedselveiligheid, Antwerpen, Noord Zuid Cahier, n°2, juin 1993.
- Verhaegen Nico "Internationa policies and how they effect food production and the use of land", Bruxelles, Coordination Paysanne Européenne (CPE), pour publication en décembre 1999.
- Watkins Kevin, Trade Liberalisation as a Threat to Livelihoods, Oxfam, 1996.
- Walden Bello, The Gatt Agricultural Accord and Food Security: The Philippine Case, Focus-on-trade, n°24, April 1998, Focus on the Global South, Bangkok, Thailand.





Collectif **S**tratégies **A**limentaires

Boulevard Léopold II, 184 D | 1080 Bruxelles

Tél +32 (0)2 412 06 60 | Fax +32 (0)2 412 06 66 | E-mail: csa@skynet.be